

João Sarmento

A OBSERVAÇÃO ELEITORAL INTERNACIONAL
E A CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA:
O PAPEL DA UNIÃO EUROPEIA EM ÁFRICA E EM MOÇAMBIQUE



© CECS 2019 Todos os Direitos Reservados
A presente publicação encontra-se disponível gratuitamente em:
www.cecs.uminho.pt

Título	A observação eleitoral internacional e a consolidação da democracia: o papel da União Europeia em África e em Moçambique
Autor	João Sarmento
ISBN	978-989-8600-87-5
Capa	Foto: João Sarmento Composição: Pedro Portela
Formato	eBook, 74 páginas
Data de Publicação	2019, outubro
Editor	CECS - Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade Universidade do Minho Braga . Portugal
Diretor	Moisés de Lemos Martins
Vice-Diretor	Manuel Pinto
Formatação gráfica e edição digital	Ricardina Magalhães

Esta publicação é financiada no âmbito do Programa Estratégico do CECS (UID/CCI/00736/2019) pela FCT – Fundação para a Ciência e Tecnologia.

Esta publicação enquadra-se no âmbito do projeto “Memories, cultures and identities: how the past weights on the present-day intercultural relations in Mozambique and Portugal?”, projecto financiado pela Rede Aga Khan para o Desenvolvimento e pela Fundação para a Ciência e Tecnologia



AGA KHAN DEVELOPMENT NETWORK

SUMÁRIO

Lista de acrónimos	5
Agradecimentos	7
Prefácio Ana Gomes	9
Introdução	13
Metodologia	14
1. Democratização	17
1.1. Processos eleitorais	20
2. As missões de observação eleitoral e a União Europeia	25
3. África e as missões internacionais de observação eleitoral	31
3.1. O continente africano	31
3.2. Missões de observação eleitoral em África	35
4. Estudo de Caso – Moçambique	43
Conclusões	57

Referências	61
<hr/>	
Anexo I: Lista de MOE-UE em África (1994-2019)	66
<hr/>	
Anexo II: Lista de MOE da CPLP	66
<hr/>	
Anexo III: Lista de eleições em África previstas para 2019	67
<hr/>	
Anexo IV: Estrutura de uma MOE-UE	68
<hr/>	
Anexo V: Repartição da assistência oficial ao desenvolvimento em África, em 2015	69
<hr/>	
Anexo VI: Localização das tropas das Nações Unidas em Moçambique (eleições 1994)	70
<hr/>	
Anexo VII: Tradução de termos eleitorais	71
<hr/>	

LISTA DE ACRÓNIMOS

AMUSI	Ação do Movimento Unido para a Salvação Integral
CNE	Comissão Nacional de Eleições
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
Frelimo	Frente de Libertação de Moçambique
ICCPR	Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos
LTO	Long-Term Observer (Observador de longa duração)
MDM	Movimento Democrático de Moçambique
MOE	Missão de Observação Eleitoral
MOE-UE	Missão de Observação Eleitoral da União Europeia
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OIF	Organização Internacional da Francofonia
ONU	Organização das Nações Unidas
Onumoz	Organização das Nações Unidas Moçambique
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
RCA	República Centro Africana
RDC	República Democrática do Congo
Renamo	Resistência Nacional de Moçambique
SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
STAE	Secretariado Técnico para a Administração Eleitoral
STO	Short-Term Observer (Observador de curta duração)
UA	União Africana
UE	União Europeia

AGRADECIMENTOS

Várias pessoas, a quem agradeço, contribuíram de formas diversas para este trabalho, que se desenvolveu no contexto do Curso de Defesa Nacional do Instituto de Defesa Nacional 2017/2018, realizado na delegação do Porto. Em primeiro lugar aos meus colegas de curso que proporcionaram um espírito de camaradagem muito forte e que estimularam sempre a reflexão em torno das questões de defesa e segurança nacional. À Profa. Doutora Isabel Nunes, diretora do Curso de Defesa Nacional, que incutiu sempre um espírito crítico e exigente em todos os debates, visitas de estudo e discussões. Ao Sr. Coronel Paulo Lourenço, pela sua disponibilidade, motivação, exigência, camaradagem e palavras amigas, em toda a organização do Curso de Defesa Nacional na delegação do Porto e mesmo depois, já em missão no Afeganistão. Ao Dr. José Luís Coelho Silva, do Ministério de Negócios Estrangeiros, pela disponibilização dos dados referentes à participação portuguesa nas missões internacionais de observação eleitoral. À Dra. Sofia Branco, Dra. Fernanda Pinheiro e Dra. Ana Gomes pela simpatia e disponibilidade em prestarem esclarecimentos e partilharem as suas experiências em missões de observação eleitoral. À Profa. Doutora Teresa Cierco Gomes, que orientou este trabalho, e se mostrou sempre disponível, contribuindo generosamente com comentários e observações pertinentes. Por fim, ao Prof. Moisés de Lemos Martins, director do Centro de Estudos em Comunicação e Sociedade da Universidade do Minho, que prontamente se empenhou na publicação deste texto. Todos e quaisquer erros são da minha inteira responsabilidade.

ANA GOMES

Embaixadora de Portugal

Membro do PE de 2004 a 2019

PREFÁCIO

Não há democracia sem eleições, mas a democracia não se esgota nas eleições. Pois de nada valem eleições se quem assume o poder não se sentir vinculado a respeitar, e a fazer respeitar, direitos humanos e Estado de direito, sem os quais não se pratica, realmente, a democracia.

E é por isso que o Prof. João Sarmento (p. 13) enquadra este seu muito útil e oportuno estudo nos valores e princípios que devem nortear a observação eleitoral pela União Europeia. E que devem nortear quem quer que entenda a realização de eleições como elemento fundacional de uma democracia:

O Tratado da União Europeia, no seu artigo 2, estabelece que a democracia se funda nos valores do respeito da dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, Estado de direito e do respeito pelos direitos humanos. (...) A defesa da democracia, dos direitos humanos e da participação da sociedade civil está fortemente ligada com a existência de um sistema democrático eficiente, que precisa de eleições regulares, inclusivas, transparentes e credíveis. Ainda que as eleições livres e justas não sejam condição *sine qua non* para a democracia, não há democracias sem eleições livres e justas.

Não é por acaso que nas Missões de Observação Eleitoral da União Europeia, por regra, se evita a classificação de eleições como “livres e justas”: prefere-se terminologia mais assética politicamente, como seja a de falar em “eleições genuínas e de acordo com os padrões internacionais”. A falta de acaso talvez não seja por boas razões: evita acentuar o julgamento valorativo da qualidade política do processo eleitoral em causa e o grau de comprometimento com os valores e princípios democráticos que indicia; e facilita a ofuscação política pela roupagem tecnocrática, quando

permaneçam fortes dúvidas sobre a autenticidade da transição para um regime democrático ensaiada pelas autoridades que pedem a observação eleitoral internacional...

Pois não há observação eleitoral da UE sem pedido formal dela por parte das autoridades do país que organiza as eleições. E atrás do pedido formal vem a assinatura de um Memorando de Entendimento (MOU) com a UE, que, por norma, serve para fazer reconhecer a independência da missão de observação eleitoral e garantir-lhe acesso total, incluindo para avaliação de aspetos só aparentemente técnicos do processo eleitoral, da universalidade do registo, ao quadro legislativo que regulam as eleições, ao pluralismo dos média e às condições de fazer campanha por parte das forças concorrentes. Em suma, o MOU deve explicitamente impor uma avaliação do quadro de respeito pelos direitos humanos e genuína competição eleitoral.

E é por isso que fazer observação eleitoral não pode resumir-se ao “turismo eleitoral” das missões que se auto-desacreditam centrando-se no dia/dias da abertura das urnas. Nessa não cai, nunca, a União Europeia: procura observar e registar todo o processo, preferencialmente desde que se inicia o registo dos eleitores, e nunca produz relatório final da missão sem acompanhar atentamente e pacientemente o processo de contagem dos votos, incluindo o momento de anúncio dos resultados e sua aceitação pelos concorrentes e pela população.

E é o registo detalhado de todos estes aspetos, incluindo o nível de abertura mediática intensamente monitorizado e o nível de participação e inclusão de mulheres e de minorias, que acaba por redimir a pretensão pseudo-tecnocrática de não ceder à subjetividade de classificar eleições como “livres e justas”: em regra, nas avaliações das Missões de Observação Eleitoral da UE apreende-se pouco pelo juízo sumário feito na conferência de imprensa que tem lugar dois ou três dias depois do dia da votação (juízo que inevitavelmente determina a leitura política que os média internacionais difundirão); mas apreende-se muito mais pelo relatório final, com descrição detalhada de como funcionou cada um dos aspetos que permitem medir a genuinidade democrática do processo eleitoral.

A governos e forças nacionais (e seus apoiantes internacionais) à procura sobretudo do “rubber stamping” de respeitabilidade que as Missões de Observação Internacional facultam, é o tal juízo sumário que mais interessará. Tremenda é a responsabilidade política da Missão de Observação Eleitoral, todos os argumentos são esgrimidos para influenciar, e por vezes tolher, o seu pronunciamento preliminar.

Nas missões de observação eleitoral da UE que integrei, vi de tudo. Destaco dois extremos: o regime da Etiópia em 2005 e 2010, que nem aceitou receber os relatórios finais, detalhadamente críticos, produzidos pelas missões de observação eleitoral da UE. E, no polo oposto, Timor Leste, nas eleições de 2007 e 2012, acolhendo com avidez as críticas e recomendações e logo tratando de as pôr em prática. São duas atitudes contrapostas que claramente revelam quem quer apenas fingir que transita para a democracia e quem autenticamente quer progredir na via democrática.

São estas atitudes que deveriam determinar, *a priori*, a UE (ou qualquer outra organização, como a CPLP) a considerar se é politicamente correcto e justificável avançar com missões de observação eleitoral quando elas são solicitadas. Vários casos houve em que o DEG (Grupo de Trabalho de Apoio à Democracia e Observação Eleitoral) do PE recomendou à Alta Representante para a Política Externa que não enviasse Missões de Observação Eleitoral a determinados países, não julgando credíveis os intuitos democráticos dos governos que as solicitavam. E quantas vezes não é agoniante o dilema do PE e do Serviço Europeu de Acção Externa, solicitados por forças da oposição e da sociedade civil de determinados países a enviar missões, a fim de lhes “abrir” espaço de intervenção eleitoral, quando é evidente que as forças partidárias no poder não vão permitir um processo minimamente livre e competitivo.

Lamentavelmente nem sempre os responsáveis políticos europeus estiveram à altura das responsabilidades da União Europeia: o caso mais chocante é o do Presidente da Comissão Europeia Durão Barroso, que em 2012, de visita oficial a Luanda proclamou o que mais convinha ao regime cleptocrático: que Angola era democracia “madura” e consolidada, não necessitava mais de observação eleitoral internacional!...

Pertinentemente, o Prof. João Sarmento escolheu Moçambique para analisar a experiência de ter vindo a “rotinizar eleições” desde 1994. Mas, como faz notar, na página 58 deste livro,

as eleições sucessivas, com o grande mérito da manutenção da paz, não foram acompanhadas de um correspondente desenvolvimento económico e social, nem da construção de um campo de batalha política mais equilibrado (...) Sem que tenha havido eleições canceladas ou declaradas fraudulentas pelo tribunal supremo, e tendo os observadores internacionais declarado de uma forma geral que os resultados refletem a vontade dos votantes (...) todas as eleições foram ganhas pelo mesmo partido (...) têm sido sempre momentos tensos, e em algumas, o período

pós-eleição registou violência e rejeição dos resultados. O espectro da guerra civil está ainda presente.

Veremos se esta tendência preocupante se reforça ou inverte nas presidenciais de outubro próximo em Moçambique. A leitura que venha a fazer a UE pode determinar muito mais do que um veredicto sobre estas eleições.

INTRODUÇÃO

A democracia está a mostrar maior tensão do que em qualquer outro momento em décadas. É por isso que este dia internacional nos deve fazer procurar maneiras de revigorar a democracia e procurar respostas para os desafios sistémicos que ela enfrenta. Isso significa combater a desigualdade, tanto económica quanto política. Significa tornar as nossas democracias mais inclusivas, trazendo os jovens e marginalizados para o sistema político. Significa tornar as democracias mais inovadoras e recetivas aos desafios emergentes. (A. Guterres, 2018)

O Tratado da União Europeia, no seu Artigo 2º, estabelece que a democracia se funda nos valores do respeito da dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, Estado de direito e do respeito pelos direitos humanos. De acordo com Federica Mogherini (2016), Alta Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, o apoio à democracia global está de acordo com um dos princípios fundamentais da União Europeia, e constitui um interesse e ferramenta base da sua política externa. A defesa da democracia, dos direitos humanos e da participação da sociedade civil está fortemente ligada com a existência de um sistema democrático eficiente, que precisa de eleições regulares, inclusivas, transparentes e credíveis. Ainda que as eleições livres e justas não sejam condição *sine qua non* para a democracia, não há democracias sem eleições livres e justas. As eleições, que tratam do processo de transferência de autoridade da comunidade política para as instituições, são assim uma condição de possibilidade mas não de garantia.

As missões internacionais de observação eleitoral são uma ferramenta usada para promover a democracia, Estado de direito e direitos humanos. Através da observação, procura-se concorrer para uma transferência

de legitimidade dentro de normas internacionais. Ainda que a observação eleitoral seja tão antiga quanto os processos eleitorais, nas últimas décadas temos assistido a um aumento significativo de observação eleitoral, realizado em muitos contextos e por diversas instituições, sendo que se têm aperfeiçoado muito as metodologias de observação e dedicado recursos consideráveis a estes processos. A União Europeia tem dado muita importância à observação eleitoral internacional e, de 1993 a 2018, realizou 189 missões de observação eleitoral em mais de 60 países. Adicionalmente e de forma relevante para este estudo, das 63 missões realizadas entre 2010 e 2015, mais de metade foram em África (EODS, 2016a, p. 18) (Anexo I e III).

A questão de fundo que esta investigação procura analisar reside na articulação entre a realização de missões internacionais de observação eleitoral e a consolidação da democracia, com enfoque especial em África e em particular em Moçambique. O trabalho tem assim o objetivo geral de examinar o papel das missões internacionais de observação eleitoral na consolidação da democracia e no Estado de direito, e tem quatro objetivos específicos. O primeiro é compreender a importância da realização de eleições livres e justas nos processos de democratização. O segundo prende-se com o entendimento dos processos eleitorais e com o desenvolvimento e características das missões internacionais de observação eleitoral, das suas normas e dos seus atores principais. O terceiro relaciona-se com o fornecer um panorama geral da articulação do contexto africano de construção de democracia e de violência com as missões eleitorais internacionais, prestando atenção particular ao papel da União Europeia (UE). Por fim, o quarto prende-se com o analisar um caso concreto – Moçambique – onde a UE já realizou diversas missões de observação eleitoral (MOE), e apresentar uma análise evolutiva do processo eleitoral e das missões ao longo do tempo, sobretudo com base na análise dos relatórios finais das MOE-UE.

METODOLOGIA

Para além da necessária revisão bibliográfica especializada sobretudo nos temas da democracia e dos processos eleitorais, para a elaboração deste trabalho recorreu-se a diversos estudos e relatórios sobre o processo de observação eleitoral, elaborados por várias entidades, como sejam a OSCE (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa)¹, a UE ou

¹ A OSCE foi criada no contexto dos Acordos de Helsínquia, de 1975, no âmbito da Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE), que por sua vez foi criada para servir como fórum de

o The Carter Centre, que estabelecem as normas e condutas destes processos. Neste trabalho escolheu-se analisar um espaço geográfico vasto mas concreto, que é o continente africano. Não exclusivamente aqui, mas de forma marcada aqui, somos confrontados com uma realidade de complexos, numerosos e duradouros conflitos. A vinculação do trabalho a um espaço e tempo concretos, ainda que seja um espaço abrangente e diverso, liga-se ao que se pode designar de geografia da violência e conflito no continente. A existência ou não de uma relação entre a organização de MOE-UE e as suas recomendações, e a geografia da fragilidade ou instabilidade ou conflitualidade em África é discutida através da análise de um conjunto de indicadores multivariados como índices de fragilidade de estados, datas e palcos de conflitos armados, entre outros. De forma relacionada, neste continente, mais vincadamente do que noutros, a ideia de Estado frágil e fraca consolidação da democracia é recorrente. Deste modo, pareceu-nos mais adequado fazer-se um estudo mais direcionado para o papel da União Europeia na observação eleitoral. A União Europeia é a entidade que mais missões realiza neste continente. Ao mesmo tempo, porque se pretendeu também entender a participação portuguesa nestes processos de observação eleitoral internacional, e também no continente africano, é através das missões da União Europeia que isto pode ser feito. Tal como refere Viana (2012, p. 5), África é “reconhecidamente, um espaço de afirmação de Portugal no Mundo”, e a cooperação portuguesa em África, uma das mais importantes áreas de intervenção da política externa portuguesa, passa pelas instituições supra nacionais como a União Europeia, e as suas diferentes missões. É através do Ministério de Negócios Estrangeiros (MNE) que Portugal participa nestas missões, indicando, ou pré-selecionando observadores, que integram depois o conjunto de observadores internacionais nas missões eleitorais. A informação relativa a estes processos a que se teve acesso é restrita, por ser confidencial, tendo o MNE disponibilizado os dados agregados para os anos entre 2014 e 2018. Deste modo, analisou-se em maior detalhe um conjunto de relatórios de missões de observação eleitoral (MOE) realizadas em África. De modo mais detalhado escolheu-se o caso de estudo de Moçambique e das diversas missões eleitorais que a

diálogo entre países do Leste e do Ocidente, funcionando a partir de encontros e conferências regulares até 1990. O acordo de 1975 foi inicialmente assinado por 35 países, sendo que hoje a OSCE é composta por 57 países euro-atlânticos e da Ásia Central. A OSCE tem uma vasta gama de preocupações relacionadas com a segurança, incluindo controlo de armas, medidas de fortalecimento da confiança e da segurança, direitos humanos, minorias nacionais, democratização, estratégias de policiamento, atividades antiterrorismo, económicas e ambientais. Os membros têm igual estatuto e as decisões são tomadas por consenso numa base política, mas não juridicamente vinculativa.

UE tem realizado no país. Analisaram-se os relatórios finais de cinco das seis missões que se realizaram entre 1994 e 2018 (o relatório de 1994 não está disponível).

Por forma a consolidar e fundamentar até algumas afirmações e análises que aqui são apresentadas, foram realizadas três entrevistas a pessoas que têm tido um papel importante na observação eleitoral. Entrevistou-se a Sofia Branco no dia 19 de fevereiro de 2019, que participou como observadora de curto prazo pelo The Carter Centre na MOE em Moçambique, nas eleições de 2014. Realizou-se uma entrevista à eurodeputada Ana Gomes, via Skype no dia 20 de fevereiro de 2019. A Ana Gomes tem uma vasta experiência na liderança de missões eleitorais: foi chefe de missão da MOE-UE na Etiópia em 2005, membro da MOE-UE na República Democrática do Congo em 2006, em Timor-Leste em 2007 e Angola em 2008, chefiou missões do Parlamento Europeu ao Sudão em 2010, à Geórgia em 2016 e a Timor-Leste em 2017. Entrevistou-se também a Maria Fernanda Pinheiro por via telefónica no dia 25 de fevereiro de 2019. Esta especialista já desempenhou diversos cargos relevantes em cerca de 40 Missões de Observação Eleitoral: membro da equipa central (*core team*) como perita em assuntos eleitorais e políticos, e observadora de curta e longa duração, tendo participado como observadora nas eleições históricas da África do Sul em 1994. Participou também na MOE-UE de Moçambique em 2014.

1. DEMOCRATIZAÇÃO

De forma sintética podemos dizer que a democracia é um sistema político em que a autoridade emana do conjunto dos cidadãos, baseando-se nos princípios de igualdade de direito e da liberdade de expressão. É assim o governo de todos, em oposição ao governo de um só ou de alguns. Sendo que a democracia direta é uma situação político-administrativa em que o poder é exercido diretamente pelo povo, a democracia representativa, forma político-administrativa que mais nos interessa neste trabalho, assenta no facto de o povo governar através de representantes seus, periodicamente eleitos. A primeira forma, com méritos evidentes na relação direta entre cidadão e decisão política, característica da *demokratia* e da sociedade ateniense, não é praticável quando o número de cidadãos é elevado. Assim, do uso da palavra, do debate oral, e efetivo diálogo entre governantes e governados, nas democracias representativas contemporâneas, os cidadãos elegem os seus representantes que, por sua vez, tomam decisões políticas por estes. Com exceção dos frequentes referendos na Suíça ou variantes de democracia participativa, as democracias no mundo de hoje são grosso modo elitistas, liberais e representativas (Lindberg, 2006). Não havendo neste trabalho espaço para traçar uma genealogia do conceito de democracia e dos avanços principais ao longo do tempo – da *Res Publica* Romana a Maquiavel – escolheu-se salientar apenas o entendimento minimalista de democracia tomado por Joseph Alois Schumpeter (1883-1950), de poliarquia defendida por Robert Alan Dahl (1915-2014) e a importância da democracia participativa (para uma discussão detalhada dos pensamentos destes autores ver Filho, 2016).

Schumpeter faz uma transição entre o pensamento clássico e moderno de democracia, afastando-se do idealismo e da soberania do povo, acentuando o pragmatismo e realismo do conceito, e defendendo uma

posição procedimentalista. A democracia deve assentar na concorrência e na “existência de elites políticas que competem pela adesão e condução dos cidadãos” (Filho, 2016, p. 132), e na luta pelos votos. Esta democracia representativa, ou elitista, ou minimalista, não está vinculada a um ideal em si, mas ao método, sendo que se caracteriza pelo poder que as pessoas têm de decidir e escolher durante o processo eleitoral. Na teoria schumpeteriana, a democracia limita-se ao processo eleitoral, e é ele mesmo a democracia, uma democracia minimalista. Por outras palavras, a democracia restringe-se à esfera da política, e é um artifício mínimo, procedimentalista e competitivo, que alimenta a eleição de representantes, e que serve para caracterizar o processo eleitoral como democrático ou não-democrático.

Dahl tem uma posição com pontos comuns, mas destaca o facto de a democratização assentar na ampliação da competição e no direito à participação política, defendendo o pluralismo societal, e referindo-se mesmo a poliarquias e não democracias. Segundo este autor, o processo eleitoral não implica necessariamente a participação política de todos os cidadãos, e pode mesmo limitar-se a um círculo pequeno de cidadãos interessados e dispostos a discutir, tomar decisões e ações. Estes são o estrato político, marcado pela racionalidade das escolhas, conhecimento estratégico e noção da consequência das ações. Os outros, a grande maioria, são apolíticos, caracterizados pelas escolhas irracionais, ligados a relações e lealdades pessoais e a emoções. Ainda que Dahl quebre a ideia schumpeteriana de que há apenas uma elite, defende que a democracia deve ser entendida apenas como um simples mecanismo de escolhas, feito através do voto em eleições periódicas, entre as elites que disputam o poder.

Por oposição ao minimalismo democrático, o maximalismo democrático defende a inclusão e a igualdade, sendo a participação entendida como concretização dos princípios fundamentais da democracia (Barber, 1984). Este entendimento não implica que os cidadãos intervenham em todos os processos, devendo no entanto ser incluídos nas questões importantes. Concomitantemente, as instituições devem facilitar a participação na definição das agendas, na deliberação, na legislação e na implementação (Barber, 1984)¹. Boaventura Sousa Santos explica bem como nas últimas décadas os processos de libertação colonial e os processos de democratização permitiram, em certa medida, manifestações de democracia

¹ Para uma discussão detalhada do contributo de Jürgen Habermas e John Rawls para o conceito de política deliberativa e democracia deliberativa (assente no ideal de que os cidadãos, com base na igualdade e respeito mútuo, discutirão questões políticas, e decidirão as políticas que afetam as suas vidas) ver Bächtiger, Dryzek, Mansbridge e Warren (2018).

participativa em alguns países do sul global. Esta participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processos de tomada de decisão” (Santos, 2002, p. 59) veio trazer novos entendimentos da democracia, com proeminência especial para os processos de orçamento participativo.

Ainda que possam parecer inicialmente lugares comuns, vale a pena afirmar que a democracia tem de se construir de forma incessante, isto é, não existe um estádio em que possamos deixar a democracia existir sem a “alimentarmos”. Apesar da sua resiliência, a democracia assenta em equilíbrios frágeis. A democracia existe conjuntamente com a efetiva separação de poderes (executivo, judicial, governativo), separação essa que permite *checks and balances*, com uma sociedade civil forte com instituições autónomas, com imprensa livre e liberdade de expressão, com o respeito pelos direitos dos cidadãos e o direito à associação, e com cidadãos educados e com informação e conhecimento. Ultimamente tem-se debatido muito a emergência de democracias iliberais, isto é, democracias onde, apesar de acontecerem eleições, as liberdades individuais como a expressão livre são ignoradas, onde o populismo, a xenofobia ou a exclusão grassam (ver Zakaria, 2007). Ao mesmo tempo, “mesmo as democracias mais sólidas e antigas (...) sofrem um conjunto de sintomas de ‘crise’ democrática permanente” (Fernandes & Cruz, 2018, p. 17).

Desde o fim da Guerra Fria que assistimos a um crescimento rápido de iniciativas para a promoção da democracia, que passou a ser entendida como parte natural de programas de desenvolvimento e cooperação e de política externa, realizadas por organizações públicas e privadas, através de canais multi ou bilaterais (Mikaelsson, 2008). Na verdade, o colapso do comunismo enfraqueceu, em grande medida, uma barreira ideológica que estava impregnada na promoção global da democracia. A democratização global deixou de estar ligada ao conflito da Guerra Fria, para estar sobretudo associada à promoção de uma coexistência internacional mais pacífica. Naturalmente que existe também uma corrente de pensamento, que não se vai aqui desenvolver, que vincula ou pelo menos associa fortemente a promoção global da democracia com a necessidade de abertura de novos mercados para o capitalismo (Harvey, 2007), apontando muitas vezes para as contradições do capitalismo *versus* democracia: desigualdade de direitos de propriedade *vs* igualdade de direitos cívicos e políticos; comércio orientado pelo lucro *vs* procura do bem comum; tomadas de decisão hierárquicas *vs* debate, compromisso e decisões maioritárias (Merkel, 2014). Seria ingénuo pensar que as missões de observação eleitoral internacional, enquanto atos políticos desempenhados por instituições e indivíduos que são

necessariamente parte de grupos de interesses, imunes a todas as variáveis políticas, geopolíticas e económicas que envolvem estes mesmos atos.

O século XX assistiu a diversas vagas de democratização no mundo, das quais destacamos aqui apenas a que se seguiu a 1974 em Portugal, que teve depois repercussões na independência das colónias portuguesas, que de diferentes moldes e em tempos distintos, resultaram na chegada à democracia de vários países africanos, e o colapso do comunismo em 1989, que possibilitou a democratização de diversos países no leste europeu.

A difusão global de práticas democráticas, especialmente depois de 1990, fez com que nascesse uma crescente necessidade de assistência à democracia. Tal como argumenta Mikaelsson (2008), democracias em desenvolvimento e em transição procuraram assistência e apoio em campos tão diversos como nos procedimentos eleitorais, em práticas na recente imprensa independente, na organização da sociedade civil, e no estabelecimento de contactos com parceiros democráticos.

1.1. PROCESSOS ELEITORAIS

Como uma instituição central da democracia representativa, os processos eleitorais são uma forma de decidir quem deve ter poder legislativo e executivo (Lindberg, 2006). Num sentido restrito pode-se dizer que o processo eleitoral é composto de regras específicas (leis eleitorais) que definem operações objetivas, sequenciais e interdependentes: o recenseamento, a marcação de eleições, as candidaturas, a formação das assembleias de voto, os modos de votação, etc. O processo eleitoral é multifuncional e interdependente, isto é, é composto por um conjunto de etapas relacionadas que não existem de forma independente. Mas num sentido amplo, estas leis eleitorais têm que ser articuladas com o contexto político, a política, a cultura e a economia, e com a forma de atuação dos agentes políticos. Deste modo, o processo eleitoral extravasa em muito a lei eleitoral, e porque naturalmente as eleições livres, justas e regulares são apenas um elemento de um regime democrático. Daqui decorrem algumas das críticas relacionadas com os processos de observação eleitoral, que pelos seus limites justificáveis, se concentram sobretudo no ato eleitoral em si, desvalorizando ou pelo menos subalternizando, o que decorre antes e depois do mesmo, e que são críticas para os processos democráticos.

Os processos de consolidação da democracia, de reconstrução nacional, de transição para a democracia e de estabilidade regional, estão fortemente associados com a realização de eleições livres, justas e

transparentes (Parlamento Europeu, 2008). Naturalmente que a existência de eleições não é condição para a existência de democracia, mas não há democracia sem existirem eleições livres, justas e transparentes. São uma condição de possibilidade mas não de garantia. Aliás, ser classificado pela Freedom House como uma democracia eleitoral não é sinónimo de se ser um país livre. A primeira classificação – uma democracia eleitoral – centra-se na existência de condições estruturais mínimas para a democracia, ao passo que a segunda – país livre – engloba uma definição mais lata, incluindo por exemplo diversas liberdades civis.

Antes da II Guerra Mundial não existia um entendimento internacional de direitos humanos, e estes confinavam-se à esfera da legislação nacional e eram atendidos de forma geral nas constituições nacionais. Após 1945 conclui-se que estes deveriam ser garantidos internacionalmente, e a carta das Nações Unidas desta data menciona o conceito de direitos humanos várias vezes, ainda que não tenha desenvolvido o seu conteúdo substantivo. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, uma resolução das Nações Unidas, formula um conjunto de direitos humanos, entre os quais está plasmado no Artigo 21º, a participação e as eleições:

1. Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Toda a pessoa tem direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do seu país.
3. A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos; e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto.

As ideias de eleições periódicas, eleições genuínas, sufrágio universal, sufrágio igual, voto secreto eram assim introduzidas neste documento. Mais tarde, em 1966, foram adoptados dois pactos pelas Nações Unidas: o *Pacto internacional sobre os direitos civis e políticos* (ICCPR na sigla inglesa) (Nações Unidas, 1976a) e o *Pacto internacional dos direitos económicos, sociais e culturais* (Nações Unidas, 1976b). Em Portugal, o primeiro foi assinado em 7 de outubro de 1976, entrando em vigor na ordem jurídica portuguesa em 15 de setembro de 1978, e o segundo entrou em vigor em 3 de Janeiro de 1976. No seu Artigo 25º, o ICCPR refere:

Todos os cidadãos gozarão, sem qualquer das distinções mencionadas no Artigo 2.º, e sem restrições indevidas, dos seguintes direitos e oportunidades:

- a) Participar na direção dos assuntos públicos, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente eleitos;
- b) Votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal, por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores;
- c) Ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas do seu país.

Não mencionando a palavra democracia, o artigo é sobre participação, identificando as eleições como uma componente central da participação. Não querendo ser exaustivo nesta análise, destaca-se que o artigo usa ainda os termos “todos os cidadãos”, avançando da posição de “todas as pessoas” usada na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Ao direito de participar, junta-se agora a oportunidade de participar, implicando a necessidade dos Estados de tomarem medidas para que os cidadãos possam participar, medidas essas que podem passar pelo registo (o mais inclusivo possível) de eleitores, entre muitas outras. Mais ainda, enquanto no documento de 1948 se refere o governo do país, no de 1966 refere-se os assuntos públicos². A participação alarga-se assim do âmbito do governo nacional para os níveis regionais e locais.

Com a Guerra Fria tornou-se difícil adotar, a um nível global, uma carta de direitos humanos, e na Europa, o Conselho Europeu avançou em 1948 com a Convenção Europeia de Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, em 1950, que entrou em vigor em 1953. A esta convenção foi adicionado, em 1952, um protocolo que incluiu o “direito a eleições livres”, que foi assinado por Portugal em 1976, entrando em vigência internacional em 1978. O seu Artigo 3º refere que “as Altas Partes Contratantes obrigam-se a organizar, com intervalos razoáveis, eleições livres, por escrutínio secreto, em condições que assegurem a livre expressão da opinião do povo

² O direito de participar em assuntos públicos é também protegido pela Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial (1965, vigente em Portugal desde 1982), a Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres (1979, vigente em Portugal desde 1981) e a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência (2006, vigente em Portugal desde 2009).

na eleição do órgão legislativo” (Conselho da Europa, 1952, s.p.). Um avanço importante no desenvolvimento de regras eleitorais na Europa foi feito pela OSCE, e pode ser analisado no documento de Copenhaga, de 1991, e portanto já no pós Guerra Fria. A OSCE foi uma das primeiras organizações a consagrar uma reflexão séria à conduta profissional da observação de eleições, e o trabalho pioneiro do Gabinete das Instituições Democráticas e dos Direitos Humanos (ODIHR) da OSCE inspirou fortemente a metodologia da UE em matéria de observação de eleições³. Estas duas organizações partilham hoje uma abordagem comum, e cooperam estreitamente, tendo estabelecido um intercâmbio enriquecedor de experiências e profissionais.

Num estudo detalhado das eleições em África, Lindberg (2006) concluiu que as qualidades democráticas das eleições no continente aumenta com a experiência acumulada dos ciclos eleitorais. Este aumento acontece de duas formas principais. Por um lado, assim que os regimes atingem a segunda eleição tendem a sobreviver, e por outro, quando há uma quebra de regime, esta acontece quase sempre após as primeiras eleições.

³ Para uma versão detalhada das normas internacionais de eleições, e os compromissos individuais de Estados, ver EODS (2016b).

2. AS MISSÕES DE OBSERVAÇÃO ELEITORAL E A UNIÃO EUROPEIA

Este trabalho defende, em linha com outros autores e instituições (Abbink & Hesselting 2000; Beigbeder 1994; Hyde, 2017; Kelley, 2012a; Parlamento Europeu, 2008), que a observação eleitoral é uma forma substantiva importante de intervenção internacional, de democratização e de promover o Estado de direito. Se os objetivos imediatos de cada missão estão intimamente ligados à prevenção da fraude e intimidação, fortalecendo a confiança do público nos processos de voto através da presença de observadores, a longo prazo as missões procuram produzir um conjunto de recomendações que visam melhorar os processos democráticos em torno do processo eleitoral. A consolidação da democracia em África concorre naturalmente para a diminuição do terrorismo transnacional, da imigração ilegal, da corrupção, do tráfico de seres humanos, entre outros.

As MOE enquadram-se em diversos princípios que foram sendo aperfeiçoados ao longo do tempo. A comunicação da Comissão Europeia sobre as missões de assistência e observação eleitorais da UE, de 11 de Abril de 2000, é um marco da transformação na abordagem da UE relativamente à observação de eleições, ao estabelecer uma metodologia geral para as mesmas. A “Declaração de princípios para a observação internacional de eleições e o código de conduta para observadores internacionais de eleições”, foi adotada pela Nações Unidas, em Nova Iorque, em 27 de Outubro de 2005. Em 2008 o Parlamento Europeu aprovou também uma resolução sobre as missões de observação eleitoral, que inclui uma clarificação quando aos seus objetivos, práticas e desafios futuros (Parlamento Europeu, 2008).

As missões de observação eleitoral internacional realizam-se em âmbitos institucionais diversos, desde Organizações Não Governamentais

como o The Carter Centre¹, o National Democratic Institute (NDI)², a Asian Network for Free Elections (ANFREL)³, ou o International Republican Institute (IRI)⁴, organizações supra nacionais como a União Africana (UA)⁵, a Organização dos Estados Americanos (OAS), a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), a CPLP (Anexo II) ou a Commonwealth.

No âmbito Europeu, a OSCE é a organização que mais missões realizou, sendo que entre 1994 e 2018 efetuou 364 missões. A União Europeia vem logo atrás com maior número de missões, ou seja 189 entre 1993 e 2018. Porque as metodologias usadas são comparáveis, por acordo (não escrito), a União Europeia não organiza MOE nos países membros da OSCE (57 países, incluindo Portugal), e assim as suas missões concentram-se mais em África, na Ásia do Sul e Oriental, e nas Américas do Sul e Central.

O Parlamento Europeu tem também um papel fundamental nas MOE-UE, pois não só o chefe de cada missão tem que ser um parlamentar europeu (MEP)⁶, que lhe confere uma liderança e uma visibilidade sólidas, como na maioria dos casos, uma delegação de MEP está integrada na estrutura das MOE-UE⁷. Mais ainda, sendo a responsabilidade política pela escolha dos países prioritários para a observação eleitoral anual da UE tomada pela Alta Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança/Vice-Presidente da Comissão (AR/VP), atualmente Federica Mogherini, esta escolha é feita após consulta dos Estados-Membros e do Parlamento Europeu. Neste contexto existe um grupo formal no Parlamento Europeu – *European Parliament's Democracy Support and Election Coordination Group* (DEG) – que discute e aconselha estas escolhas. Esta é uma escolha naturalmente política, que tem em consideração inúmeros fatores como sejam a viabilidade da missão ou a relação bilateral existente e/ou que se quer desenvolver.

¹ Disponível em <http://www.cartercenter.org>

² Disponível em <http://www.ndi.org>

³ Disponível em <https://anfrel.org/>

⁴ Disponível em <https://www.iri.org/>

⁵ Organização herdeira da Organização da Unidade Africana (OUA).

⁶ Presentemente os MEP candidatam-se ao lugar, havendo depois uma escolha política discutida pelos partidos europeus. Evita-se que o chefe de missão seja oriundo de um país com fortes relações históricas com o país a ser observado (Gomes, entrevista pessoal, 20 de fevereiro, 2019; Pinheiro, entrevista pessoal, 25 de fevereiro, 2019).

⁷ De 1994 a 2018 o Parlamento Europeu realizou 198 missões de observação eleitoral (informação retirada de http://www.europarl.europa.eu/intcoop/election_observation/missions19941999_en.htm). Ainda que a observação eleitoral realizada por parlamentares e antigos parlamentares tenha mais-valias claras e que complementam as geradas pelas MOE-UE, não pode, em si, proporcionar um juízo rigoroso de um processo eleitoral.

A UE organiza vários tipos de MOE: Missões Exploratórias; Missões de Peritos Eleitorais (MPE)⁸, Missões de Avaliação Eleitoral; Missões de Observação Eleitoral; e Missões de Acompanhamento Eleitoral (MAE) ou Missões de Seguimento Eleitoral ou Follow-up. As missões exploratórias, que se realizam cerca de seis meses antes das eleições, incluem geralmente três peritos (assuntos eleitorais, logística e segurança), e procuram responder a três questões principais: é a missão de observação eleitoral aconselhável, viável e útil? As Missões de Peritos Eleitorais, compostas por equipas de dois a quatro peritos, realizam a mesma avaliação do processo eleitoral que uma MOE-UE, mas não asseguram a observação de assembleias de voto no dia das eleições. Os resultados a que chegam não são divulgados, embora por vezes haja partilha de recomendações com as autoridades dos países de acolhimento. As Missões de Avaliação Eleitoral realizam-se quando existem preocupações com a segurança. As Missões de Acompanhamento Eleitoral (MAE), compostas por um chefe de missão, um perito eleitoral/político, um jurista e, por vezes, um assessor de imprensa, realizam-se entre eleições, e servem para verificar a marcha das recomendações do relatório final, para desenvolver o diálogo político em curso com o país sobre democracia e direitos humanos e para identificar futuras reformas e intervenções. Quando possível e adequado, as MAE devem ser chefiadas pelo chefe de missão da mais recente MOE-UE enviada ao país de acolhimento em causa. Como se realizam-se cerca de quatro MAE por ano, nem todos os países que recebem uma MOE são alvo de uma MAE. Entre 2014 e 2019 foram realizadas 14 MAE.

As MOE-UE são compostas por uma equipa central, dirigidas por um chefe de missão adjunto, e têm geralmente oito a 10 peritos especializados em diferentes aspetos do processo eleitoral (Anexo IV). Têm dois tipos de observadores principais: de longo e de curto prazo. Idealmente os primeiros estão no local dois meses antes do dia das eleições, permanecendo após a divulgação dos resultados eleitorais, de modo a observarem a resolução dos diferendos eleitorais. Devem cobrir o máximo possível de terreno eleitoral e de acordo com o plano estratégico da missão da EU, estabelecer relações e realizar consultas com os diferentes níveis da administração eleitoral, bem como com os partidos políticos e os grupos da comunidade local; observar o recenseamento eleitoral e o início dos preparativos para as eleições e avaliar o desenrolar da campanha eleitoral; e contribuir para desenvolver a capacidade dos observadores nacionais. Os segundos, os observadores de curto prazo, idealmente devem chegar uma semana antes

⁸ Oitenta e uma desde 2008.

do dia das eleições, e observar o dia das eleições e o início da contagem dos votos.

O Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH, ou EIDHR, na sigla inglesa), é um dos instrumentos financeiros da ação externa da UE para 2014-2020. Diz respeito à promoção da democracia, dos direitos humanos e do Estado de direito, através do apoio à sociedade civil, organismos de defesa dos direitos humanos, e missões de observação eleitoral. É gerido pela Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento (DG DEVCO), e para o período de 2014-2020 tem um orçamento de 1.332 mil milhões de euros. Se em 2008 o orçamento anual para as missões era de 30 milhões de euros (Parlamento Europeu, 2008), hoje em dia, as missões de observação eleitoral têm um peso de cerca de um quarto do orçamento anual do IEDDH, ou seja, cerca de 47 milhões de euros. Esta verba permite realizar aproximadamente 10-12 MOE-UE, oito MPE e quatro MAE por ano. As MPE custam no máximo 300.000 euros, as MAE 100.000 euros no máximo, e os custos das MOE-UE, ainda que variem significativamente de acordo com as circunstâncias específicas de cada missão, têm um custo médio de 3,5 milhões de euros (Tribunal de Contas Europeu, 2017).

É interessante verificar nos relatórios finais das MOE-UE que a informação e as posições que aí se tomam são apenas da responsabilidade da Missão em si, e não da Comissão Europeia. A missão tem independência para tomar uma posição e a Comissão Europeia tem distância para tomar decisões políticas que podem ser dissonantes relativamente a conclusões do relatório:

este relatório foi produzido pela Missão de Observação Eleitoral da União Europeia a Moçambique e apresenta as respectivas conclusões sobre as eleições presidenciais, legislativas e das Assembleias Provinciais de 28 de Outubro de 2009. Este parecer não foi adoptado ou aprovado pela Comissão Europeia e não deve servir como declaração da Comissão. A Comissão Europeia não garante a exactidão dos dados constantes neste relatório nem aceita responsabilidades por qualquer uso dos mesmos. (União Europeia, 2009, p. 1)

Assim, ao contrário do Gabinete para as Instituições Democráticas e Direitos Humanos da OSCE (ODIHR), a Commonwealth, o The Carter Centre ou a União Africana, que comentam os processos eleitorais em nome da organização a que pertencem, as MOE-UE são politicamente independente

da Delegação da UE⁹ e dos Estados Membros. O mandato da missão consiste em analisar de forma completa o processo eleitoral, bem como verificar se os procedimentos aplicados estão em conformidade com a legislação nacional e com os compromissos regionais e internacionais assumidos pelo país em causa para a realização de eleições democráticas. Geralmente a MOE emite uma declaração preliminar pública pouco depois do dia das eleições, e finaliza um relatório final detalhado cerca de dois meses mais tarde.

A cooperação portuguesa é uma das mais importantes áreas de intervenção da política externa portuguesa, e passa naturalmente pelas instituições supra nacionais como a União Europeia, e as suas diferentes missões. A participação de portugueses em Missões de Observação Eleitoral enquadra-se no quadro da União Europeia (UE), da Organização para a Segurança e Cooperação Europeia (OSCE), da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), ou a título bilateral. Esta cooperação é feita através da Direção Geral da Política Externa (DGPE) do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Os dados disponíveis para caracterizar a participação portuguesa em missões de observação eleitoral são fornecidos quer pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) quer pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD). Ambos fornecem dados pouco desagregados e que abrangem períodos de tempo diferentes. Portugal utiliza a base de dados de observadores eleitorais da UE para registo de observadores nacionais, e segundo o MNE, existem 799 registos confirmados nesta base de dados. Desde novembro de 2013 que há 382 observadores “ativos”, sendo que, de novembro de 2013 a dezembro de 2018, o MNE processou 2656 candidaturas individuais a MOE (uma média de 58 candidaturas por missão), sendo que o total de observadores que participaram nas 45 missões foi de 108¹⁰, uma média de 2,4 observadores por missão.

Já segundo o (IPAD), Portugal teve uma participação regular nas MOE organizadas pela União Europeia, sendo que, de 2004 a 2011, enviou 48 observadores como membros do *core team*, 158 observadores de longa duração e 187 observadores de curta duração¹¹. Em 2011 existiam 600 observadores nacionais na base de dados.

⁹ Existem 139 delegações da UE geridas pelo Serviço Europeu de Ação Externa.

¹⁰ De acordo com os dados enviados por email sobre a participação portuguesa em missões de observação eleitoral pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros em 2019.

¹¹ Dados disponíveis em https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/dados_2011.pdf

Cabe ao MNE efetuar a pré-seleção de observadores para MOE da União Europeia, sendo que cabe a Bruxelas a seleção final dos observadores dos diversos estados membro, que incorporam a equipa de observadores de curta e de longa duração. Em ambos os casos os observadores são contratados como voluntários através de empresas subcontratadas pela Comissão Europeia, que fazem depois este recrutamento¹².

	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Observadores	31	21	17	18	21	108
Missões	10	8	8	10	9	45

Tabela 1: Observadores em MOE-UE (dados sobre participação portuguesa em missões de observação eleitoral)
Fonte: Dados enviados por email pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2019

Para além desta participação de 108 observadores portugueses em MOE da União Europeia (2014-2018), houve ainda a participação em quatro missões da OSCE, em 2014 e 2015, e em cinco da CPLP desde 2014. Segundo o IPAD¹³, desde 2006 que Portugal participou em missões da CPLP enviando um total de 77 observadores.

¹² Exemplos de empresas que têm desenvolvido este recrutamento nos últimos anos são: Altair asesores, com sede em Madrid; B&S Europe, com sede em Bruxelas; e PARTICIP, com sede em Freiburg.

¹³ Dados disponíveis em https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/dados_2011.pdf

3. ÁFRICA E AS MISSÕES INTERNACIONAIS DE OBSERVAÇÃO ELEITORAL

3.1. O CONTINENTE AFRICANO

O que acontece em África tem impacto nas suas relações com o mundo. Assim, o crescimento e desenvolvimento sustentáveis exigem paz, segurança e estabilidade. E exigem a unidade do continente africano. A paz é a maior arma para o desenvolvimento. (Nelson Mandela, 6 Abril 2000, London School of Economics)

Se há algo inicial que possamos dizer acerca do continente africano e que nos pode ajudar a problematizar a sua complexidade e a discussão da promoção da democracia neste continente é a sua magnitude em termos de extensão geográfica: ultrapassando os 30 milhões de quilómetros quadrados (quase sete vezes a área da União Europeia a 27), tem uma grande fragmentação política em 54 estados reconhecidos pelas Nações Unidas, ou seja, mais de um quarto do total de países no mundo. A duração de um voo da cidade do Cabo até Casablanca (cerca de 11 horas), não chega para ilustrar a extensão e diversidade do continente, que contém em si uma multiplicidade de sistemas culturais, percursos históricos, mosaicos geográficos, que dificilmente se podem generalizar. Ao mesmo tempo, a população africana, que em 2016 era de um pouco mais de 1,2 mil milhões de habitantes, deverá dobrar até 2050, acentuando o que já atualmente é uma população muito jovem (60% abaixo dos 25 anos)¹. Este crescimento demográfico marcado (taxas de crescimento entre 2,5-4% ao ano) acontecerá sobretudo na região do Sahel e numa faixa de cerca de 20 países que são dos mais pobres em África e do mundo, com taxas de fertilidade

¹ Alguns estudos e projeções mostram mesmo que em 2100 as maiores metrópoles globais serão africanas, sendo Lagos, Kinshasa e Dar-es-Salaam as três primeiras, por esta ordem (Hoornweg & Pope, 2014).

muito elevadas (acima das cinco ou mesmo seis crianças por mulher), e que apresentam uma situação complexa em relação às alterações climáticas e à produção de alimentos e em que se prevê um crescimento de instabilidade política.

Segundo Ferreira, Faria e Cardoso (2015), o fim da Guerra Fria fez com que o continente passasse a ser olhado mais como preocupação humanitária do que como preocupação política ou de segurança. Para estes autores, os modelos neoliberais de desenvolvimento e de globalização, com a associada desregulação e desestatização, que levaram a um aumento das crises das dívidas soberanas, provocaram em muitos países africanos, o desabamento dos Estados centrais, incapazes de providenciarem segurança ou satisfação de necessidades básicas dos cidadãos. Deste modo, o apoio às ONG e à sociedade civil aumentou em prejuízo do apoio direto aos Estados, estes últimos vistos frequentemente como ineficientes e/ou corruptos. É neste contexto que se deve ver a emergência do conceito de Estados frágeis², bem como da contratualização da ajuda internacional, condicionada à promoção da democracia, direitos humanos, Estado de direito e boa governação (Ferreira, Faria & Cardoso, 2015).

Desde os anos 60 do século XX que o continente africano testemunhou várias guerras civis de grande magnitude, desde a do Biafra na Nigéria (1967-1970), às de Moçambique (1977-1992) e de Angola (1975-2002), às guerras no Congo (1996-1997 e 1998-2003), ou ao genocídio no Ruanda em 1994. Presentemente, os conflitos armados em África concentram-se em cinco regiões principais: Norte de África, Sahel, África Ocidental, o corno de África, e a região dos Grandes Lagos.

Bakken e Rustad (2018) distinguem três tipos de conflitos: *state-based conflicts*, *non-state conflicts* e *one-sided violence*. A primeira categoria, em que pelo menos um dos atores é um Estado, é a que tem mais atenção e é também geralmente aquela a que se associa maior violência. Nos últimos anos este tipo de violência aumentou em África, sendo que o motivo principal para o aumento do número de conflitos, é o envolvimento do Estado Islâmico (Bakken & Rustad, 2018). Chade, Líbia, Mali, Nigéria e Níger são Estados implicados em conflitos com o Estado Islâmico. Em 2017, os 18 conflitos existentes em 13 países provocaram 7.500 mortos, sendo que

² O conceito de região ou Estado frágil, tal como definido pela OCDE (2014) refere-se à fraca capacidade de levar a cabo funções de governação básicas, incapacidade para desenvolver relações mutuamente construtivas com a sociedade, forte vulnerabilidade a choques internos e externos, tais como crises económicas ou calamidades naturais. Presentemente coloca-se mais a tónica em contextos frágeis e em (E)stados de fragilidade (OCDE, 2016, 2018). A fragilidade é assim definida como a combinação de exposição ao risco e a deficiente capacidade do Estado, sistema e/ou comunidade em gerir, absorver ou mitigar esses mesmos riscos (OCDE, 2016, p. 21).

5.414 se distribuíram muito igualmente por apenas três países: Nigéria, Somália e RDC. *Non-state conflicts* são conflitos gerados pelo confronto de dois ou mais grupos organizados não estatais. O número deste tipo de conflitos tem escalado nos últimos anos, passando de 24 em 2011 para 50 em 2017, bem como o número de mortos, que duplicou para 4.300 entre as mesmas datas (Bakken & Rustad, 2018). Há alguma sobreposição entre os países com os dois primeiros tipos de conflitos. O terceiro tipo de conflito – *one-sided violence* – define-se como violência contra civis, gerada por um grupo organizado, estatal ou não. Desde 2011 que o número deste tipo de conflitos cresce, sendo o alimentado pelo Boko Haram no nordeste da Nigéria o mais grave. Em 2017 o número de mortos cifrou-se em 5.694 (Bakken & Rustad, 2018). Em 2015, e segundo os dados do “Armed Conflict Location and Event Data Project” (ACLED) e do “Uppsala Conflict Data Program” (UCDP), o maior número de mortos em conflitos registou-se na Nigéria, Somália, Sudão, Sudão do Sul, Líbia e República Democrática do Congo. O Institute for Security Studies (2017) refere que a violência política em África está a aumentar e, apesar de ser menos mortífera, é significativamente mais complexa.

Olhando brevemente para o “Índice de Estados frágeis” em 2018, compilado pelo The Fund for Peace, verificamos que sete dos 10 classificados como mais frágeis (ou ainda de forma mais marcada 30 dos 40) são Estados africanos (The Fund for Peace, 2018). Mais ainda, a Freedom House designa 49 países como não sendo livres. Dos 12 países com resultados mais fracos no que diz respeito a Liberdade em 2018, sete são africanos: Sudão do Sul, Eritreia, Guiné Equatorial, Somália, Sudão, República Centro Africana e Líbia.

Apesar da brutalidade dos conflitos desde o início do século, e sobretudo os relacionados com o ISIS e Al Qaeda, há sinais de que a violência em conflitos armados está a ser secundarizada por níveis elevados de tumultos, protestos e violência social, tais como homicídios e violência associada a crime organizado. Em 2016, a África do Sul, seguida da Tunísia, Etiópia e Egipto, foram os países que registaram os índices de violência mais elevados (Fig. 1). Há quase 20 anos Van der Walle (2003) afirmou que “um país subsaariano típico é mensuravelmente mais democrático hoje do que era no final da década de 1980”. Lynch e Crawford (2011) argumentaram que apesar de alguns contratempos, e de uma escalada de violência contra civis, os passos positivos continuaram a ser dados. Um aspeto apenas desta democratização pode ser visto através do simples facto de que, até 1989, apenas o Botswana e as Maurícias realizavam eleições regulares.

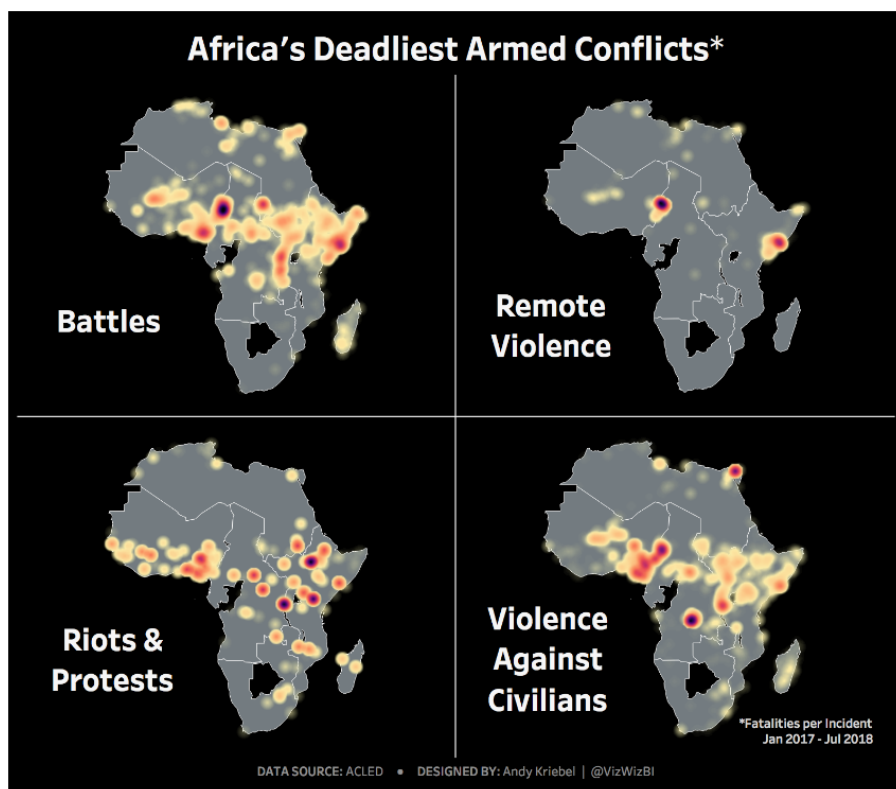


Figura 1: Conflitos em África (2017/2018)
 Fonte: <http://www.vizwiz.com/2018/08/armed-conflict.html>
 [reproduzido com autorização de Andy Kriebel]

A UE é o maior parceiro comercial de África, à frente da China e dos EUA. No entanto, em 2018, o comércio alemão, francês e inglês com África continuou em declínio, apesar de existirem alguns sinais positivos. A Alemanha ajustou discretamente o seu Plano Marshall para África, direcionando-o para a promoção da produção e da diversificação das economias; o presidente E. Macron fez diversas visitas a África procurando aumentar a influência global de França, e o Reino Unido, apesar da incerteza que acompanha o processo do Brexit, aprovou uma nova estratégia para África, com a abertura ou reabertura de embaixadas no Chade, Djibuti, Suazilândia, Lesoto e Níger (Vines, 2019)³.

³ Extravasa o âmbito deste projeto detalhar as dinâmicas recentes da China, Rússia, Estados Unidos, Japão ou os países Árabes em África.

Ao mesmo tempo, e no seguimento da estratégia para África de 2007, a UE anunciou uma nova estratégia para África com a intenção de investimento e criação de empregos, articulada com uma consolidação das fronteiras da união e o aumento do seu patrulhamento. Há uma clara percepção de que a violência e pobreza em África contribuem para o aumento do número de refugiados e migrantes que chegam ou tentam chegar à Europa todos os anos, e que para minimizar estes problemas a UE tem que investir em África e melhorar as condições de segurança, condições sociais e económicas, incluindo a democratização⁴. É neste contexto que a UE desenvolve sete missões civis e militares no continente: EUCAP Somália; EUCAP SAHEL/Niger; EUCAP SAHEL/Mali; EUTM Mali; EUTM Somália; EUTM RD CONGO; EUNAVFOR ATALANTA Somália; EUBAM Líbia. No âmbito das Nações Unidas junta-se ainda a outras cinco missões: MONUSCO (RDC); UNMISS (Sudão do Sul); MINUSMA (Mali); MINUSCA (RCA) e MINURSO (Sahara Ocidental).

3.2. MISSÕES DE OBSERVAÇÃO ELEITORAL EM ÁFRICA

Em 1994 a União Europeia realizou duas missões de observação eleitoral no continente africano: Moçambique e África do Sul. No país lusófono, as eleições de outubro representavam as primeiras eleições multipartidárias, na sequência do Acordo Geral de Paz assinado em Roma em 1992. No país mais meridional de África, as eleições representavam as primeiras que não se realizavam sob o regime do *Apartheid*, não sendo os eleitores determinados por critérios raciais. Nos 24 anos que medeiam 1994 e 2018, a União Europeia realizou 189 missões de observação eleitoral, sendo que 95 foram em países africanos (Gráfico 1 e Figura 2). Se nos primeiros nove anos deste período, de um total de 34 missões apenas se realizaram oito missões em África, a percentagem de missões em África foi crescendo juntamente com o número total de missões realizadas. Nos últimos 12 anos, só por duas vezes as missões em África não foram mais de metade do total das realizadas, assumindo assim o continente um relevo central na ação externa da União Europeia. Esta posição está em linha com o articulado pela *Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia*, nomeadamente com a ideia de “investiremos na paz e no desenvolvimento em África, como forma de investir na nossa própria segurança e prosperidade” (Mogherini, 2016, p. 28).

⁴ Em 2016, a UE e os seus membros investiram 21 mil milhões de euros em ajuda ao desenvolvimento em África; entre 2014-2010 contribuíram com 1,4 mil milhões de euros para programas educacionais (ver Anexo V).

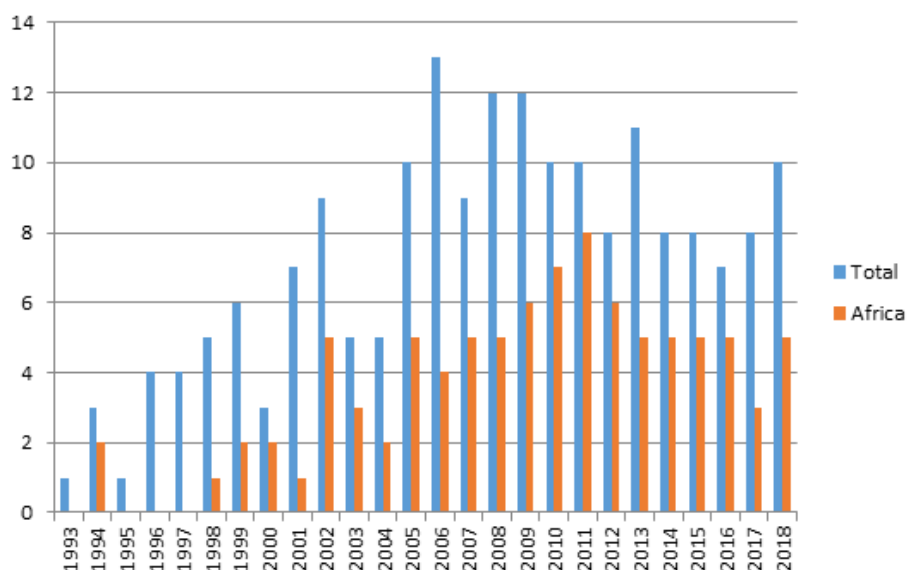


Gráfico 1: Missões de Observação Eleitoral da União Europeia
(1993-2018)

Fonte: Elaboração a partir dos dados da EEAS, 2018

Nestes 24 anos de MOE em África, a UE apenas não esteve presente em 12 países continentais – Marrocos, Sahara Ocidental, Benim, Camarões, República Centro Africana, República Democrática do Congo, Guiné Equatorial, Eritreia, Djibuti, Namíbia, Botswana e Lesoto. Nos países insulares apenas esteve presente em Madagáscar, e nunca em Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Seicheles, Maurícia e Comores. Deste modo nunca realizou missões em 17 dos 54 países, ou seja cerca de 30%. Alguns destes países onde a UE nunca realizou qualquer MOE – Eritreia, República Centro Africana, a República Democrática do Congo, ou a Guiné Equatorial – ou apenas uma missão – Chade, a Líbia, ou a Somália – apresentam indicadores de violência e de défice democrático preocupantes (Tabela 2).

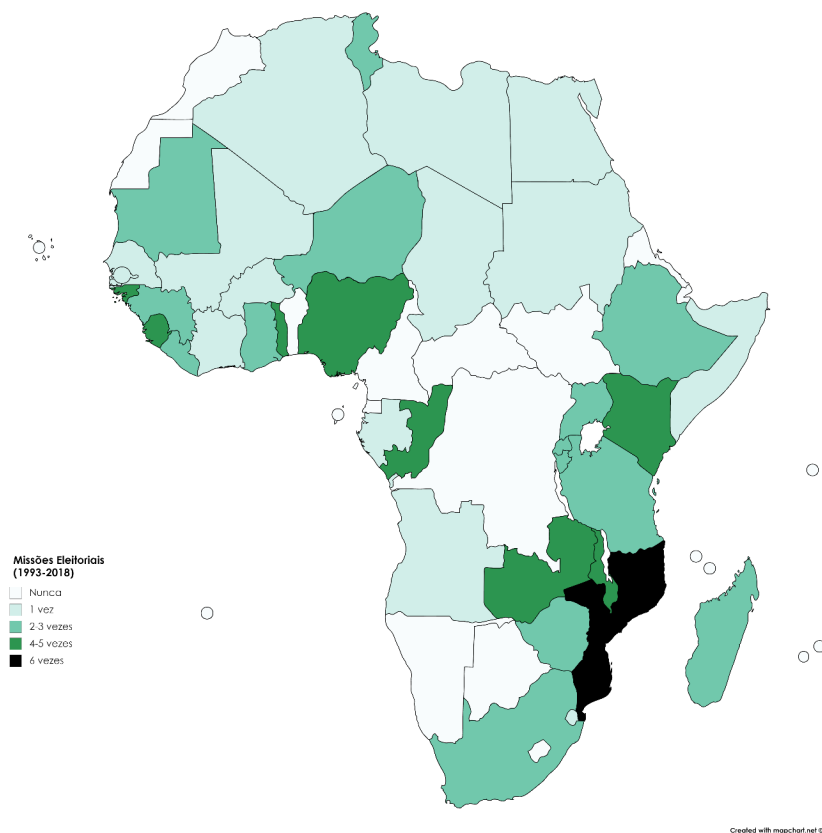


Figura 2: Missões de Observação Eleitoral da União Europeia em África (1993-2018)

Fonte: Elaboração a partir dos dados da UE (2018), disponíveis em http://eueuropaeas.fpfis.slb.ec.europa.eu:8084/topics/election-observation-missions-eueoms/16679/list-eu-eom-and-eem-missions-1993-2018_en

	Mortos (violência Estado) ⁵	Mortos (violência não estatal)	Freedom House ⁶ (1-100)	The Fund for Peace ⁷	Nº MOE-UE	Última MOE-UE
Chade			18	8	1	2011
Eritreia			3	19	0	-
Etiópia		7	12	15	2	2010
Guiné Equatorial			8	55	0	-
Líbia	5	4	9	25	1	2012
Mali	6	8	44	27	2	2018
Níger	9		49	21	2	2011
Nigéria	1	2	50	14	5	2015
Quênia	10		48	17	4	2017
RCA		1	9	5	0	-
RDC	3	3	17	6	0	-
Sahara Ocidental			4	-	0	-
Somália	2		7	2	1	2016
Sudão	9	6	8	7	2	2011
Sudão do Sul ⁸	4	5	3	2	0	-
Uganda	7		37	24	3	2016
Zimbábwe			30	10	3	2018
17 países					26 (27%)	

Tabela 2: Violência e MOE-UE

A relação entre os países onde as MOE se realizam e os conflitos armados que existiam antes e existem depois das respetivas MOE é de complexa análise. Por um lado há que sublinhar que a UE só realiza MOE nos países que lhe fazem um convite para isso mesmo. Por outro lado, as MOE só avançam quando se chega a um acordo e se assina um memorando de entendimento entre as partes, garantindo a segurança e liberdade da observação. A UE faz regularmente missões exploratórias após a receção de um convite, para determinar se a realização de uma missão é aconselhável, possível, e útil.

⁵ “Battle deaths for state-based and non-state conflict”, 2017 (Bakken & Rustad, 2018). Indica-se a posição dos países nos primeiros 10 lugares em África. O mesmo se aplica na coluna seguinte.

⁶ Indicam-se os resultados agregados do índice compósito “Freedom in the World, 2018” que varia entre o (mínimo) e 100 (máximo). Portugal, por exemplo, apresenta uma pontuação de 97.

⁷ Fragile States Index, 2018.

⁸ Independente em 2011.

Havendo diversas entidades que realizam missões de observação eleitoral, pode levantar-se a questão se quando algumas entidades não são convidadas a participar há menor legitimidade nas eleições. O caso das eleições de dezembro de 2018 na República Democrática do Congo é interessante a este respeito. A Comissão Nacional Eleitoral Independente convidou observadores da União Africana (UA), da SADC e da Organização Internacional da Francofonia (OIF). Não fez no entanto convites à União Europeia, apesar de o Parlamento Europeu ter estado presente como observador, em 2011, ou ao The Carter Centre. Por um lado, a União Europeia aplicou sanções a 15 personalidades congoleesas – congelamento de bens e vistos – por violações dos direitos humanos, após o fim do segundo e último mandato do Presidente, Joseph Kabila, no final de 2016. Por outro lado, e recuando a fevereiro de 2012, o The Carter Centre estimou que os resultados das eleições presidenciais e legislativas em 2011 careciam de credibilidade devido às irregularidades encontradas durante o processo eleitoral. Num outro relatório, de novembro de 2017, o The Carter Centre estimou que parte substancial das receitas em mineração não estava considerada nos livros de contabilidade do Estado congolês, e entre outras recomendações relacionadas com a transparência e investigação anticorrupção, sugeriu que os doadores deveriam passar em revista a governança de empresas estatais em todos os programas financiados (The Carter Centre, 2017).

A este propósito, um dos parlamentares europeus portugueses com grande experiência em chefiar MOE-UE – Ribeiro e Castro⁹ – e no contexto das eleições em Angola em 2017, fez a distinção, num artigo publicado no *Observador* (Castro, 2017), entre turismo político e observação eleitoral. O primeiro, não deixando de ser uma atividade idónea, interessante, com maior ou menor grau de solidariedade e curiosidade, não pode ser confundido com a segunda, que se rege por padrões internacionais. Em referência a estas mesmas eleições, Ana Gomes, em entrevista à *Deutsche Welle* (DW), referiu que “infelizmente muitos dos ditos observadores internacionais que foram a Angola não são de facto observadores eleitorais, nem vão enquadrados em organizações que tenham metodologias sérias de observação eleitoral. Foram turistas eleitorais. Foram lá fazer um jeito ao poder. Nem fizeram exigências no sentido de garantirem a sua observação isenta. E de resto as suas observações cingiram-se na maioria ao dia da votação, que correu manifestamente bem, ninguém o contesta. Mas o que importa é o que se passa antes e depois” (Gomes, 2017). Nesta ocasião, a

⁹ Foi chefe de missão na MOE-UE no Equador em 2007 (eleição constituinte), 2008 (referendo constitucional) e 2009; e membro das missões do PE em Moçambique em 2014.

UE não observou as eleições em Angola, por não ter sido possível chegar a um acordo com o governo angolano para assinar um memorando de entendimento (Gomes, entrevista pessoal, 20 de fevereiro, 2019).

Ainda que a UE tenha identificado esta questão há já bastante tempo, tal como espelhado num documento da Comissão Europeia do ano de 2000 de que se dá conta um excerto adiante, a questão do risco de as MOE funcionarem ou serem percebidas em parte como legitimadoras de regimes pouco democráticos, podendo ter assim um papel ambíguo nos processos de democratização existe. Na Etiópia em 2005, o regime não estava minimamente interessado na observação eleitoral internacional, porque queria apenas usar a missão como *rubber stamp* ou carimbo, para legitimar os resultados (Gomes, entrevista pessoal, 20 de fevereiro, 2019).

Às vezes os políticos no poder podem ser tentados a organizar eleições manipuladas para obter legitimidade internacional (Togo 1998, Cazaquistão 1999). Deve-se ter cuidado se a decisão de enviar uma missão de observação da UE for contribuir para legitimar um processo ilegítimo. (Comissão Europeia, 2000, p. 5)

No Zimbabwe, e após as eleições presidenciais de 2002, o Electoral Institute of South Africa (EISA) e o Commonwealth Secretariat mostraram-se fortemente críticos de todo o processo. O ECOWAS, no entanto, louvou as eleições (Baker, 2002) e a SADC teve uma posição algo intermédia. Contradições semelhantes entre as posições de diferentes atores aconteceram nas eleições na Nigéria em 2003 (Kohnert, 2004).

O Zimbabwe convidou a União Europeia para observar as eleições de 2018, sendo que ambos assinaram um memorando de entendimento em 28 de maio desse ano. Os observadores da MOE-UE documentaram manipulações e violações das regras, e emitiram declarações graves no que foi considerado um processo fortemente deficiente. Todos estes problemas, que resultam de uma eleição fraudulenta, foram detalhados no relatório final da MOE-UE, onde constam também 23 recomendações. As eleições foram no entanto validadas, colocando-se a questão de quem irá ler este relatório, e que consequências haverá.

Em 2017, as eleições no Quénia agendadas para 8 de agosto (Presidenciais, Parlamentares e Governo local) ficaram marcadas pela anulação dos resultados da eleição presidencial pelo Tribunal Supremo. Esta decisão foi histórica, pois não só decidiu desfavoravelmente ao presidente incumbente – Kenyatta, do Jubilee Party – como se fundamentou no processo da eleição e não nos resultados. A União Europeia já tinha realizado quatro

MOE ao Quênia, em 2002, 2007, 2013 e 2017 e o Parlamento Europeu participou nas eleições de 2013. A decisão do Tribunal Supremo colidiu com a posição tomada pela MOE da UE, que se prontificou a aceitar os resultados e a classificar a eleição como válida, apesar da ocorrência de alguns incidentes. Este antagonismo levou a que muitos quenianos e os média levantassem a questão da imparcialidade da MOE-UE. A eleição foi repetida em 26 de outubro do mesmo ano. Ainda que existam atenuantes na latitude com que os observadores podiam fazer o seu trabalho, relacionadas com a falta de acesso tecnológico para transmitir resultados para Nairobi, houve um falhanço generalizado na observação.

Não restam dúvidas de que no campo político as MOE são parte de um processo que existe em articulação com regimes autoritários, que procuram legitimidade com a mera presença de observadores internacionais, independentemente da avaliação que possam fazer. Ao mesmo tempo, como argumenta Ronceray (2017), a União Europeia é o segundo provedor de missões de observação eleitoral, mas mais do que outros fornecedores, persegue opções de política externa, que podem ser descritas como normativas e/ou de interesse próprio. Isto significa que as MOE podem desempenhar um papel nas estratégias de política externa, pela sua mera presença ou através dos resultados que apresentam. Interessantemente, a resolução do Parlamento Europeu de 2008, no seu ponto V 4, “lamenta que a UE ainda não disponha de uma estratégia abrangente e comum de promoção da democracia, e incentiva todas as instituições da UE e os Estados-Membros a prosseguirem os seus esforços para viabilizar a adoção dessa estratégia”. Ronceray (2017) levanta a questão de saber se as MOE-UE podem estar sujeitas a interferências, isto é, a violações da sua independência. Acrescenta ainda que há um “viés burocrático” que resulta da dupla condição de promotor da democracia e de doador (Anexo V), pois há uma condicionalidade da ajuda ao desenvolvimento e a possibilidade da sua suspensão relativa à legitimidade internacional do governo em funções, para o qual um relatório final de uma MOE-UE pode contribuir. A Freedom House (2012) dá conta disto mesmo quando se refere que em Moçambique

num esforço para comunicar a reprovação da forma como a Frelimo (Frente de Libertação de Moçambique) lidou com as eleições de 2009, e o seu crescente controlo sobre o Estado e a economia, os doadores ocidentais retiveram a ajuda em 2010 até ao final de março desse ano, quando o governo concordou em reformar o sistema eleitoral

e introduzir nova legislação para resolver a corrupção desenfreada. Os fluxos líquidos de ajuda diminuiram significativamente de 14,5% do PIB em 2009 para 10% do PIB em 2012.

O “dilema da autonomia”, como é designado por Kelley (2012b, p. 11), de que nenhuma organização está inteiramente livre de restrições, deve ser confrontado com uma análise que mostra que organizações não-governamentais menores são mais propensas a criticar livremente as eleições do que as grandes organizações intergovernamentais regionais. No entanto, as organizações intergovernamentais de maior dimensão geralmente estão mais bem equipadas, podem desenvolver contactos ao mais alto nível hierárquico e, potencialmente, têm também maior oportunidade de exercer influência política e económica.

4. ESTUDO DE CASO – MOÇAMBIQUE

Moçambique é o país africano onde a UE realizou o maior número de MOE (seis)¹, o que espelha a importância que a UE atribui ao processo de consolidação da democracia moçambicana, desde a assinatura dos Acordos Gerais de Paz em 1992. As eleições observadas foram todas presidenciais e legislativas com exceção de 2003 (municipais). A UE observa também referendos constitucionais, mas habitualmente não observa eleições locais. Neste trabalho analisaram-se os relatórios finais das MOE-UE de 1999, 2003, 2004, 2009 e 2014. Os últimos quatro estão disponíveis online, o primeiro foi obtido fazendo um pedido à Comissão Europeia, que infelizmente não conseguiu localizar o relatório da missão eleitoral de 1994. Neste estudo não se procura fazer uma análise política das várias eleições em Moçambique nos últimos 25 anos, examinando os seus resultados e consequências, mas sim refletir sobre os processos das eleições no que diz respeito às missões de observação internacional da União Europeia em particular. Ainda que seja inevitável abordar resultados e acontecimentos políticos, o objetivo é perceber avanços no sistema eleitoral que vão ao encontro do processo de democratização, e a sua relação com as MOE-UE. Para se poder ter esta visão panorâmica num período de tempo longo, comprometeram-se explicações interessantes, e condensaram-se inevitavelmente dados, resultados e incidentes.

Os relatórios das MOE têm-se tornado mais completos, sendo que há um grande avanço qualitativo de 1999, o primeiro analisado, para o de 2003. A estrutura que se cristalizou nestes relatórios (não só de Moçambique, bem entendido), engloba uma análise do enquadramento da missão, do ambiente político, do enquadramento legal e eleitoral, e da administração eleitoral, do registo de eleitores e candidatos, da campanha e do dia das

¹ Sete, incluindo a observação de outubro de 2019.

eleições, dos processos intermédios e finais de contagem, do apuramento ou escrutínio, das reclamações ou recursos, os média, a sociedade civil e os direitos humanos, o género, a colaboração com outras MOE (estas últimas três dimensões só em 2009 e 2014), a implementação de recomendações anteriores (só em 2014), e as recomendações.

Como já referido, Moçambique tem organizado várias eleições desde 1994. As eleições de 1994, as primeiras da era democrática no país, aconteceram após as calamidades humanitárias no Ruanda e na Somália. Com um estatuto de “parcialmente livre” pela Freedom House (pontuação de 52 no índice da *Freedom in the World* de 2018), e apesar do importante crescimento económico entre 2012 e 2015, Moçambique continua a ser um dos países mais pobres do mundo. Quase metade da população (29,6 milhões em 2017) vive abaixo da linha de pobreza nacional (de 59% em 2008 para 48% em 2015), e a esperança média de vida em 2016 era de apenas 58,3 anos (Banco Mundial, 2018). O Índice de Desenvolvimento Humano no país era de 0,437 em 2018, ou seja, apenas nove países, todos africanos, apresentam um índice mais baixo: Libéria, Mali, Burkina Faso, Serra Leoa, Burundi, Chade, Sudão do Sul, RCA, e Níger, por ordem decrescente (UNDP, 2018). Em 2018, a organização não governamental Transparency International, colocou o país na posição 158 em 180 países, no que diz respeito à perceção de corrupção (Transparency International, 2019).

A República de Moçambique, país com 801.590 km² (oito vezes e meia Portugal), foi uma colónia portuguesa até se tornar um país independente, em 1975. A partir dessa data a República Popular de Moçambique foi, até 1990, um país socialista de partido único. Tal como refere Lourenço (2009)², a Frelimo construiu uma hierarquia político-administrativa do *partido-estado*, num processo que Serra (1993) designa de retrógrado. De 1977 a 1992 o país passou por uma guerra civil, que opôs a Frelimo à Renamo (Resistência Nacional de Moçambique), que deve ser entendida no contexto mais lato da Guerra Fria (Lourenço, 2009). Neste conflito de mais de uma década morreram mais de um milhão de pessoas, e mais de um terço da população teve que abandonar as suas casas.

A assinatura do Acordo de Paz em 1992 permitiu que, por um lado, a Renamo reconhecesse o governo e as suas instituições, e por outro, designasse administradores nos distritos em que tinha adquirido o controle total durante a guerra, e concordasse com um processo que culminou na realização de eleições gerais. Mais do que a abertura do espaço político a

² Este autor desenvolve um trabalho muito interessante sobre as Autoridades Tradicionais em Moçambique e o processo de transição democrática. Por falta de espaço este tema não é aqui tratado.

uma democracia plural, o acordo permitiu acomodar a Renamo numa nova ordem política. O governo de Moçambique solicitou o apoio da ONU para o desarmamento das tropas beligerantes e a Operação das Nações Unidas em Moçambique (Onumoz)³ realizou este trabalho (entre dezembro de 1992 e dezembro de 1994), que culminou com a formação dum exército unificado e com a organização das primeiras eleições gerais multipartidárias em 1994, inicialmente agendadas para outubro de 1993 (ver Alden, 2001).

Tal como refere Lourenço (2009, p. 122), dois anos antes da assinatura do acordo de paz, a Frelimo, com grande estímulo da comunidade internacional, fez uma reforma da Constituição da República, “para permitir a formação de partidos políticos de oposição e para fortalecer os direitos humanos mais básicos, incluindo o pluralismo partidário, a garantia dos direitos básicos individuais tais como liberdade de crença, opinião e associação política, independência dos tribunais, eleições livres e secretas, e por último, uma eleição direta do Presidente da República”. Mais ainda, esta reforma consagrou a separação dos poderes legislativo, executivo e judicial, e viabilizou o multipartidarismo.

A legislação eleitoral destinada a reger as primeiras eleições multipartidárias foi dominada pelos dois principais partidos. Se a Frelimo tinha inscrito na constituição de 1990 o princípio de um sistema maioritário, aqui foi adotado um sistema de representação proporcional, tal como tinha sido já acordado por iniciativa da Renamo, no acordo de paz. Ao mesmo tempo, instituía-se uma fasquia mínima de 5% de votos expressos nacionalmente para a constituição de mandatos parlamentares, que protegia os receios da Renamo de que pequenos partidos promovidos pela Frelimo pudessem fragmentar a sua posição, mas que de facto contribuiu para uma bipolarização política no país.

³ Resolução 797 do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

ANO	TIPO	CHEFE MISSÃO	TEAM	RELATÓRIO
1994	Presidenciais e legislativas (27-29.10)			... ⁴
1998: Locais, Sem observação da UE				
1999	Presidenciais e legislativas (3-5.12)	Pertti Paasio (Finlândia)	64 observadores de 12 países	8 p.
2003: Missão Exploratória (25 junho a 5 de Julho)				
2003	Municipais (19.11)	José M. Mendi- luce (Espanha) ⁵	64 observadores: 4 LTOs + 20 STOs + 19 LSTOs ⁶ + 4 Swiss	37 p.
2004	Presidenciais e legislativas (1-2.12)	José Javier Pomés Ruiz (Espanha) ⁷	130 observadores: 26 LTOs + 69 STOs + 14 LSTOs + 7 PE	45 p.
2008: Locais, Sem observação da UE				
2009	Presidenciais, legisla- tivas e provinciais (28.10)	Fiona Hall (UK)	131 observadores: 24 LTOs + 72 STOs + 26 LSTOs & 7 PE	73 p.
2013: Follow-up Mission (chefe missão: Fiona Hall)⁸				
2013: Locais, Sem observação da UE				
2014	Presidenciais, legislativas e provinciais (15.10)	Judith Sargentini (Holanda) ⁹	110 observadores: 20 LTOs + 20 STOs + 62 LSTOs	73 p.
2018: Locais, Sem observação da UE				
2019	Presidenciais, legislativas (Out.)			

Tabela 3: MOE-UE em Moçambique (1994-2018)
 Fonte: Elaboração a partir dos relatórios das MOE-
 UE (1999-2014) e de outras fontes

⁴ Surpreendentemente a CE não conseguiu localizar o relatório.

⁵ Nenhum dos sete membros da equipa central (*core team*) era português.

⁶ Local Short Term Observers.

⁷ Dos seis membros da equipa central, um era português: o especialista em assuntos legais e eleito-
rais, Cristina Alves.

⁸ Fiona Hall, liderou a missão, acompanhada por dois especialistas eleitorais, sendo um português:
Tânia Marques.

⁹ Dos sete membros da equipa central, três eram portugueses: o chefe de missão adjunto, Tony Reis, a
analista eleitoral, Margarida Alves e a analista de media e assessora de imprensa, Sílvia Norte.

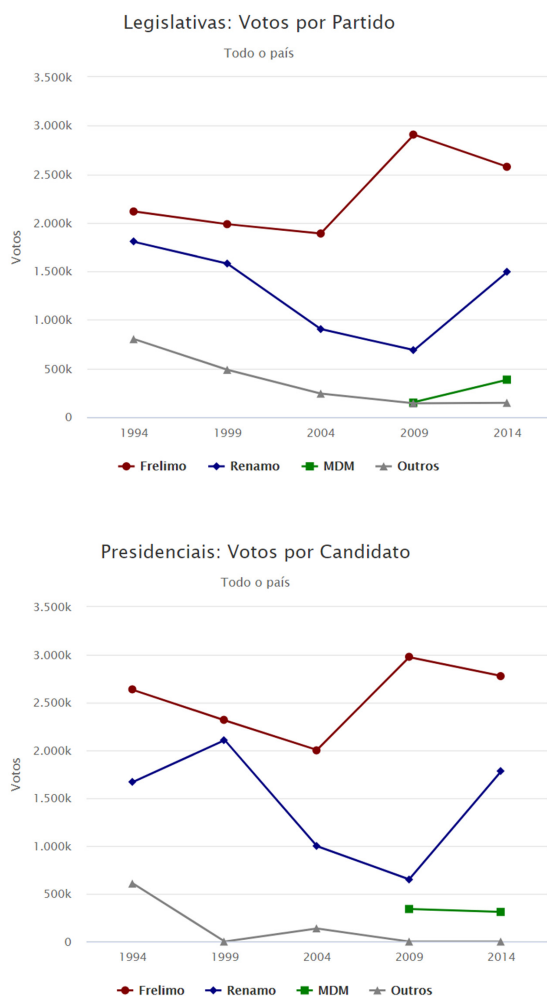


Gráfico 2: Resultados presidenciais e legislativos em Moçambique (1994-2014)

Fonte: <http://www.iese.ac.mz/cartografia-eleitoral/#/>

ELEIÇÃO DE 1994

As eleições de 1994 ainda foram realizadas com a presença da força das Nações Unidas (Anexo VI), ou seja, da Onumoz. Esta foi uma missão de paz chefiada por Aldo Ajello, estabelecida em dezembro de 1992, com o propósito de monitorizar a implementação do Acordo de Paz assinado

em 1992, pelos líderes da Frelimo (Joaquim Chissano) e da Renamo (Afonso Dhlakama). Aliás, os quatro pilares fundamentais da Onumoz eram políticos, militares, humanitários e eleitorais (Moita, 2005). Infelizmente, como não foi possível identificar o relatório final da MOE-UE de 1994, não se pode avançar com uma avaliação da mesma com base nas conclusões deste relatório. Ao mesmo tempo, o relatório final da MOE-UE de 1999 é omissivo quanto ao funcionamento da observação de 1994.

Por terem sido as primeiras no país, as eleições de 1994 revestiram-se de grande importância. Por um lado houve uma forte assistência internacional, ainda enquadrada na Onumoz, o que é relevante aqui neste trabalho. A componente eleitoral da Onumoz consistiu em 1.200 observadores eleitorais, que monitorizaram o processo eleitoral a partir de 1 de junho de 1994 (Alden, 2001), sendo que estiveram presentes um total de 2.200 observadores internacionais (Harrison, 1995). Por outro lado, este foi o momento em que se estabeleceu um bipartidarismo de facto e uma distribuição espacial dos votos que se manteve ao longo do tempo. A Comissão Nacional de Eleições (CNE) e o Secretariado Técnico para a Administração Eleitoral (STAE), dela dependente, foram responsáveis pela administração eleitoral, que se partidizou¹⁰. Houve uma grande participação (88%), não só por causa da boa gestão técnica do processo eleitoral, mas também pelas altas expectativas nos domínios da consolidação da paz e do exercício do direito de voto (Brito, 2008). Excetuando o anúncio da retirada da Renamo no segundo dia das eleições, por alegadas fraudes, situação que veio a ser resolvida posteriormente, prolongando-se o escrutínio por mais um dia (Harrison, 1995), as eleições decorreram com normalidade e os resultados foram aceites por todas as partes.

ELEIÇÃO DE 1998 (SEM OBSERVAÇÃO DA UE)

A comunidade internacional teve um papel importante na promoção do melhoramento das leis eleitorais no país. Tal como refere Lourenço (2009), pouco tempo antes das eleições de outubro de 1994, a Lei sobre o Quadro Institucional aprovou a devolução de responsabilidades, funções e recursos político-financeiros (que até então eram um conjunto de funções governamentais) aos municípios, a formar nos distritos urbanos e/

¹⁰ Inicialmente a CNE tinha 20 membros, sendo 10 indicados pelo governo e outros 10 pelos partidos da oposição (sete da Renamo e três para os restantes partidos), liderados por um presidente. Após 1994 a CNE passou a ser formada proporcionalmente à representação parlamentar, o que resultou numa maioria de membros da Frelimo.

ou rurais. Em 1997, um novo diploma legal (Lei nº 2/1997) mandatava a devolução de poderes políticos e administrativos aos governos locais (autarquias). No entanto, as eleições teriam lugar apenas nas cidades, vilas e aldeias que usufruíssem do estatuto de autarquia (Lourenço, 2009), retirando formalmente a população rural dos distritos do direito de voto em eleições regulares e democráticas dos líderes locais. Foi assim “num clima de extrema desconfiança em relação ao Estado, ao governo e aos órgãos de administração eleitoral” (Brito, 2008) que a Renamo decidiu boicotar as eleições locais de 1998, contribuindo para que apenas 15% dos eleitores fossem votar, e para que a Frelimo tivesse uma vitória considerável.

ELEIÇÃO DE 1999

Em 1999 o bipartidarismo confirmou-se. De 1994 para 1999, e nas eleições presidenciais, a votação em Afonso Dhlakama aumentou significativamente. No entanto, ainda que com uma margem relativamente pequena (52,3% vs 47,7%), Joaquim Chissano venceu as eleições¹¹. Tendo havido um aumento considerável na abstenção (de 12% em 1994 para 30% em 1999), uma grande quantidade de votos foi declarada como nulos ou em branco. Além disso, centenas de editais e resumos dos resultados das eleições ao nível das assembleias de voto, cada um com centenas de votos, foram desconsiderados no resultado final. O relatório final do The Carter Center refere, na página 2, que “infelizmente, problemas técnicos e falta de transparência no processo de tabulação final dos resultados minaram a credibilidade do processo, alimentando suspeitas políticas e dúvidas sobre os resultados finais”. Concomitantemente, Brito (2008, p. 6) refere mesmo que os resultados da eleição presidencial “não refletem a realidade da eleição. A falta de transparência dos órgãos eleitorais, controlados pela Frelimo, aliada às irregularidades registadas pelos observadores eleitorais e ao facto de ter havido um enorme número de editais não considerados, oficialmente por conterem “erros insanáveis”, permite concluir que na realidade, a diferença entre os dois candidatos terá sido bastante menor, não se podendo mesmo descartar a hipótese de uma vitória de Dhlakama”.

A MOE-EU foi liderada pelo finlandês Pertti Paasio, e envolveu 64 observadores de 12 países Europeus. Realizou visitas a 750 assembleias de voto (ou seja 9% do total) em 34 distritos de todas as províncias (União

¹¹ A diferença entre a Frelimo e a Renamo foi também pequena nas legislativas, mas não tanto (49% e 133 mandatos vs 39% e 117 mandatos).

Europeia, 1999). O relatório final desta MOE-EU é um documento deficiente e que apresenta um carácter provisório e inacabado, algo em linha com o uso de uma metodologia de observação ainda incipiente. O documento refere que a Renamo-UE (União Eleitoral) contestou os resultados, e apresentou uma queixa ao tribunal supremo, mas afirma no entanto que não foi possível obter cópia da mesma (o relatório foi terminado menos de um mês após as eleições), listando apenas os pontos principais de tal queixa. Este incidiam sobretudo a) nas discrepâncias entre os resultados provinciais gravados em disquete, os resultados nos editais e os resultados nas atas; b) no elevado número de editais desconsiderados na contagem; e c) na desconsideração na contagem dos votos reclassificados. Refere ainda que todos os implicados devem respeitar a decisão do tribunal, e que caso haja uma recontagem, esta deve ser acompanhada de observação. Finalmente, o relatório de oito páginas conclui com uma posição distinta da de outras instituições: “a Missão de Observação Conjunta da União Europeia concluiu que o processo eleitoral de 1999 em Moçambique foi em geral livre e justo, apesar de sermos críticos de certos aspectos” (União Europeia, 1999, s.p.). O tribunal supremo acabou por se limitar a confirmar os “erros insanáveis”, mas também os resultados anunciados pela CNE.

Na sequência destas eleições, e após um período marcado por cheias catastróficas no início de 2000, registaram-se diversos distúrbios em protesto dos resultados eleitorais. Em novembro de 2000, mais de 40 pessoas foram mortas durante protestos e 82 presos morreram na prisão no norte em violência relacionada com as eleições.

ELEIÇÃO DE 2003

As eleições de 2003 foram as segundas eleições no país para os órgãos de poder local, isto é, eleições nos 33 municípios do país (23 cidades e 10 vilas). Serviam para testar as melhorias face às eleições anteriores de 1999, que foram apontadas por muitos como fraudulentas, considerando também a aproximação das eleições presidenciais de 2004. Excecionalmente a União Europeia realizou uma missão de observação eleitoral a eleições locais, sendo que a MOE-EU apresentou a maior delegação de observadores, com um total de 64. As recomendações da MOE-EU devem ser vistas à luz do escasso tempo que mediou esta eleição de 2003 e a seguinte, de 2004. O relatório final da MOE-EU destacou que o enquadramento legal oferece todas as ferramentas legais para um processo eleitoral transparente (União Europeia, 2003, p. 22) e fez 23/24 recomendações,

das quais se destacam aqui as seguintes: os canais de comunicação entre a CNE e o STAE devem ser melhorados; o CNE deve manter um diálogo aberto com forças políticas não representadas no CNE e no STAE; deve ser criada uma estrutura administrativa dentro da CNE para lidar com reclamações; deve-se completar e corrigir o registo de eleitores de 1999 e 2003; o livre movimento livre de observadores em todo o país deve ser garantido; os resultados completos desde as assembleias de voto até ao nível nacional devem ser publicados atempadamente.

ELEIÇÃO DE 2004

A MOE-UE de 2004 robusteceu-se substancialmente quando comparada com as missões de 1999 sobretudo, mas também com as de 2003 (se bem que estas últimas tenham sido eleições locais). De 64 observadores em 1999 e também em 2003, a MOE-UE passou para 130 (União Europeia, 2004). Por um lado, e como já referido, a Comissão Europeia adotou a partir de 2000 uma abordagem e metodologia mais completa e rigorosa. Por outro lado, as eleições presidenciais de 1999 foram apontadas como fraudulentas por diversas organizações. Quer em 1999, quer em 2004, os chefes de missão foram eurodeputados espanhóis. Em 2004, a missão do Parlamento Europeu teve como um dos sete observadores Ribeiro e Castro, eurodeputado português.

As eleições regeram-se pela nova lei eleitoral (Lei nº 7/2004) que de um modo geral está de acordo com os padrões internacionais, permitindo a observação de eleições por organizações nacionais e internacionais. Concorreram 20 partidos políticos e coligações e cinco candidatos presidenciais. O relatório final da MOE-UE indica que houve um ambiente político plural e uma campanha e votação serena. No entanto, aponta ainda para um processo eleitoral pouco transparente e desadequado, havendo problemas no apuramento e escrutínio dos votos. Mais ainda, o número de eleitores não é fidedigno, variando entre 7.600.000 (STAE), 9.142.429 (CNE) e 10.100.000, número que consta nas bases de dados utilizadas.

Ao mesmo tempo, a interpretação restrita da CNE da Lei nº 7/2004 criou um obstáculo à observação eleitoral nacional e internacional. O tribunal constitucional de Moçambique declarou vários recursos não admissíveis, mas expressou a sua preocupação com o processo. O relatório exprime também que dada a vantagem da Frelimo, as deficiências do processo eleitoral não tiveram influência decisiva nos resultados. A Renamo e o MDM rejeitaram os resultados e submeteram reclamações formais.

Os resultados das eleições foram no entanto validados pelo Conselho Constitucional.

ELEIÇÃO DE 2009

Estas foram as quartas eleições presidenciais e legislativas no país, e as primeiras para a Assembleias Provinciais. Nas eleições de 2009, o Presidente Armando Guebuza, da Frelimo, ganhou a reeleição presidencial com mais de 75% dos votos. O partido ganhou também 191 dos 250 assentos parlamentares, o seu melhor resultado em quatro eleições. Já Dhlakama teve o seu pior resultado de sempre, mantendo no entanto o controlo da Renamo. Daviz Simango, dissidente desse mesmo partido, surgiu nestas eleições com o novo partido MDM, Movimento Democrático de Moçambique, obtendo oito assentos parlamentares e quase 8% nas eleições presidenciais.

Estima-se que em cerca de 6% das assembleias de voto se registou enchimento de urnas (*ballot stuffing*) e destruição de boletins de voto da oposição (Hanlon, 2010). Em cerca de 2% das assembleias de voto o enchimento de urnas resultou em afluências de 100% e mesmo superiores, com os votos a serem na quase totalidade atribuídos à Frelimo, sobretudo nas províncias de Tete, Gaza e Niassa (Hanlon, 2010). A Renamo alegou fraude generalizada.

Tal como em 2004, a MOE-UE às eleições de 2009 foi chefiada pela parlamentar europeia britânica Fiona Hall. Foi uma missão bastante grande, envolvendo 131 observadores. Uma delegação do PE integrou a MOE-UE, incluindo dois deputados portugueses: Vital Moreira e Luís Paulo Alves. O relatório final da missão dá conta de uma melhoria de funcionamento do processo eleitoral destas eleições face às anteriores, com o dia da eleição a decorrer “de uma forma calma e organizada” (União Europeia, 2009, p. 6). No entanto foram apontadas inúmeras falhas, que não se circunscrevem apenas ao dia das eleições. De forma resumida destacam-se a falta de rigor no recenseamento eleitoral com existência de duplos registos; um processo controverso de apresentação de candidaturas que levou à rejeição de várias listas de concorrentes o que fez com que em 64 dos 141 círculos eleitorais para as eleições provinciais apenas houvesse um partido político a concorrer; desequilíbrio profundo nas capacidades de campanha, sobretudo mas não só, devido a promiscuidades no caso da Frelimo entre a máquina do partido e a administração pública. Mais ainda, em áreas rurais, o entendimento sobre as eleições legislativas foi designado como de ‘muito

limitado', e no caso das Assembleias Provinciais, "praticamente inexistente por todo o país" (p. 6).

Uma das consequências do que foi entendido como um desadequado tratamento do processo eleitoral por parte da Frelimo, foi a suspensão de ajuda internacional durante parte de 2010, que ficou sem efeito quando o governo concordou em reformar o sistema eleitoral e introduzir nova legislação visando a corrupção galopante. A ajuda direta decresceu de cerca de 14,5% do PIB em 2009 para 10% em 2012.

ELEIÇÃO DE 2014

Filipe Nyusi, da Frelimo, ganhou as eleições presidenciais em 2014, com 57% dos votos. Mais uma vez, a votação foi marcada por alguns incidentes de enchimento de urnas, imprecisões no registro de votos, e irregularidades no processo de apuramento em alguns distritos. Durante o período da campanha de 2014, os partidos da oposição tiveram dificuldade em entrar em territórios dominados pela Frelimo, devido a multidões locais hostis. Apesar dessas falhas, observadores internacionais afirmaram que a eleição de 2014 foi em grande parte credível. Dhlakama, o candidato da Renamo que mais uma vez perdeu as eleições, denunciou os resultados como fraudulentos e apelou à repetição das eleições. A Renamo boicotou a abertura do parlamento e ameaçou mesmo formar um governo paralelo. Apesar deste facto este partido obteve melhores resultados do que nas eleições anteriores, abandonando mesmo uma posição mais radical de boicote, como nas eleições locais de 2013. O facto de a Renamo ter assinado semanas antes das eleições um segundo acordo de paz e reconciliação (em 5 de setembro de 2014), pode ter contribuído para este maior sucesso.

Segundo o relatório final da MOE-UE 2014, a legislação eleitoral está de acordo com os parâmetros internacionais e regionais sobre democracia e direitos humanos, e os novos artigos espelham mesmo recomendações feitas pela MOE-UE de 2009 (União Europeia, 2014). Entre estes estão "os procedimentos legais para a apresentação de candidaturas, garantias para a presença dos delegados dos partidos durante o processo de apuramento de resultados e a divulgação do número de eleitores por mesa de assembleia de voto" (p. 13). Há assim melhorias com a sucessão dos processos eleitorais e aparentemente uma consequência visível das MOE. Segundo a Freedom House, até 2014 era a Frelimo que controlava o processo pelo qual os membros da CNE eram nomeados, o que afetava a imparcialidade deste órgão. As reformas do código eleitoral aprovadas em 2014 alteraram

a composição da CNE para incluir quatro funcionários da Renamo e três representantes da sociedade civil, com o objetivo de mitigar a desconfiança em relação à CNE.

ELEIÇÃO DE 2018

Nas eleições locais de 2018, a União Europeia não realizou uma Missão de Observação Eleitoral. Segundo informação publicada no jornal *Observador* (19 de outubro de 2018), a Comissão Nacional dos Direitos Humanos em Moçambique condenou os “casos de violência entre partidos políticos e ameaças a jornalistas registados durante as eleições autárquicas” após as eleições de 10 de outubro. A Amnistia Internacional, bem como a plataforma de observação eleitoral *Votar Moçambique* (que agrega várias organizações da sociedade civil) denunciaram também diversas intimidações e uma “caça às bruxas” pós-eleitoral. Pelo contrário, analisando a Declaração Preliminar da Missão de Observação Eleitoral da CPLP (missão com 18 membros, liderada pelo cabo-verdiano Amílcar Spencer Lopes), vislumbra-se uma outra perspetiva: “[as eleições] decorreram, na generalidade, em consonância com as práticas internacionais de referência, no respeito pelos princípios democráticos e direitos políticos consagrados na Constituição da República de Moçambique e de acordo com os preceitos estabelecidos na lei eleitoral do país.”

A Frelimo venceu 44 dos 53 municípios nestas eleições locais, ainda que este resultado seja inferior ao de 2013 (49 municípios), eleições em que a Renamo não concorreu. Naturalmente, Filipe Nyusi, o presidente da República e líder da Frelimo, considerou que o escrutínio foi um “exemplo eloquente de convívio democrático” (Comissão dos Direitos Humanos condena violência e ameaças durante eleições em Moçambique, 2018).

ELEIÇÃO DE 2019

Este trabalho foi escrito antes da eleição de outubro de 2019, quando os moçambicanos irão ser chamados a eleger um novo parlamento e um novo presidente. Há no entanto alguns factos relevantes que é importante referir. Em primeiro lugar a recente eleição interna na Renamo, o maior partido da oposição, de que resultou eleito em janeiro de 2019 Ossufo Momade, que tinha substituído interinamente Afonso Dhlakama, o líder do partido desde 1979 que faleceu em 2018. Dhlakama, ainda que

eleito diversas vezes em congressos do partido, era sempre um vencedor anunciado. Agora, ainda que os candidatos à liderança do partido fossem todos muitos próximos de Dhlakama (um escolhido por ele, outro o seu braço direito e o terceiro seu irmão), houve pela primeira vez uma escolha mais aberta, e pela primeira vez, uma escolha mais democrática, o que é crucial para a consolidação da democracia no país. Há assim quatro candidatos a presidente: Filipe Nyusi (incumbente, Frelimo), Ossufo Momade (Renamo), Daviz Simango (MDM) e Mário Albino (AMUSI). Em segundo lugar há uma instabilidade grande na Frelimo, pois em dezembro de 2018 o deputado e ex-ministro das Finanças, Manuel Chang, foi preso na África do Sul, acusado de lavagem de dinheiro e fraude fiscal, havendo mesmo um pedido de extradição para os Estados Unidos. Este facto veio trazer uma instabilidade na política do país, e as ondas de choque que poderá provocar, com o que se poderá vir a saber do funcionamento da Frelimo, do governo e das dívidas ocultas, e as suas repercussões na opinião pública, são ainda incertas. A audição de Chang foi adiada para depois das eleições. Por último é de assinalar que pela primeira vez, nestas eleições se vão eleger 10 governadores provinciais. Este processo que agora se inicia, ainda que contendo alguns problemas a resolver no futuro, nomeadamente entre as relações de dependência entre governadores provinciais e governadores distritais, entre os primeiros e o governo central, é um passo inicial para a descentralização, e um passo para o aprofundamento ou consolidação da democracia moçambicana.

CONCLUSÕES

Os processos eleitorais são apenas um passo nos processos de democratização, e devem ser articulados e complementados por outras atividades de promoção da democracia. Medidas pré e pós eleitorais, como sejam o reforço das capacidades dos parlamentos nacionais, dos partidos políticos e funcionários públicos, dos diversos atores não estatais e sociedade civil, são críticos. As missões de observação eleitoral internacional, mesmo incluindo trabalho antes e depois do ato eleitoral, concentram a sua operação inevitavelmente durante as eleições, e têm uma ação limitada na monitorização das atividades entre as votações. Aliás, não é essa a sua missão. Ao mesmo tempo as missões de acompanhamento eleitoral procuram verificar a implementação das recomendações das missões, mas também têm um papel circunscrito. Deste modo, observadores locais e grupos cívicos no terreno devem ser utilizados de forma mais ampla e articulada, assegurando que o seu conhecimento seja usado para melhorar a integridade das eleições. Desde 2012 que as delegações da União Europeia assumem um papel cada vez mais importante, monitorizando a implementação das recomendações das missões (Pinheiro, entrevista pessoal, 20 de fevereiro, 2019). Naturalmente que a construção progressiva de uma sociedade civil livre, plural e transparente, seguindo as ideias de Dahl, ajudará neste processo.

A UE estabeleceu-se como líder em observação eleitoral internacional, tendo feito um percurso de melhoria significativa das suas missões desde 1993. A prossecução das MOE e a continuação de progressos na sua qualidade é importante para os processos de democratização. Será crescentemente importante verificar a qualidade das suas recomendações e a avaliação da implementação das mesmas e refletir sobre decisões e escolhas políticas sobre onde observar e com que equipas. Concomitantemente,

será importante refletir sobre a relação entre a dinâmica da violência em África (e não só) e os processos de democratização, e a articulação entre a ajuda ao desenvolvimento e as MOE.

O caso de Moçambique é interessante pois mostra que de 1994 até 2018, o país conseguiu organizar eleições de forma regular, prosseguindo o processo de manutenção da paz. Os medos de que às primeiras eleições sucedesse violência e um golpe de Estado não se materializaram (Alden, 2001). A continuidade, ou “rotinização de eleições” (Van de Walle, 2003), é um dado importante sobretudo em África. Lindberg (2006) argumentou que eleições sucessivas podem melhorar alguns aspetos da democracia, sem necessariamente levarem um regime a estar mais perto de uma transição para a democracia. Em Moçambique, as eleições sucessivas, com o grande mérito da manutenção da paz, não foram acompanhadas de um correspondente desenvolvimento económico e social, nem da construção de um campo de batalha política mais equilibrado. Este é aliás um problema dos regimes políticos no continente, e como referem Lynch e Crawford (2011), apenas por uma vez o presidente incumbente perdeu nas urnas em todas as eleições competitivas que se realizaram entre 1989 e 2008 na África sub-saariana. Ao mesmo tempo, em Moçambique, sem que tenha havido eleições canceladas ou declaradas fraudulentas pelo tribunal supremo, e tendo os observadores internacionais declarado de uma forma geral que os resultados refletem a vontade dos votantes, sobretudo nas eleições de 1999, mas também nas de 2009, houve fortes sinais de que estas não tenham sido livres e justas. Todas as eleições foram ganhas pelo mesmo partido (Frelimo), tendo o segundo partido sido também sempre o mesmo (Renamo). As eleições têm sido sempre momentos tensos, e em algumas, o período pós-eleição registou violência e rejeição dos resultados. O espectro da guerra civil está ainda presente, e os acordos de paz têm que ser continuamente negociados entre os líderes dos dois maiores partidos.

Dito isto, é também importante sublinhar que as MOE-UE (juntamente com algumas outras missões) têm tido um papel fundamental no aperfeiçoamento do processo eleitoral, aumentando a transparência e diminuindo as tensões e protestos que alimentam radicalizações. Se é verdade que a democracia num sentido mais amplo – visão de que a alternância de poder é natural e desejável – deve ser aprofundada, instituições como a CNE ou o STAE estão hoje mais bem preparadas para as eleições, são mais democráticas, e isso deve-se em grande medida à sucessão de eleições organizadas e ao apoio internacional, nomeadamente às MOE-UE e às recomendações que estas fazem.

No norte do país, sobretudo na província de Cabo Delgado, têm ocorrido episódios de violência grave, sendo pouco claro se na sua maioria estão ligados a grupos armados e a interesses económicos relacionados com investimentos recentes na exploração de recursos naturais e crescente securitização da região, ou se têm origem em movimentos radicais islâmicos. Alguns destes ataques já foram atribuídos ao grupo jihadista Al Shabab de Moçambique (Nova vaga de ataques no Norte de Moçambique faz 12 mortos, 2018). Estes movimentos encontram naturalmente um terreno mais fértil de atuação havendo problemas sociais e económicos e instabilidade política no país. Mesmo considerando que há alguma elasticidade nos orçamentos da UE destinados às MOE (realizaram-se 10 missões em 2018, tendo cinco sido em África), o crescente número de eleições em cada ano (estão previstas 23 eleições só para o continente africano em 2019, ver Anexo III), fará com que seja difícil que as eleições de Moçambique continuem a ser observadas regularmente pela União Europeia como até agora.

Por fim, e concordando com a análise de Lindberg (2006), a questão central em países em processo de democratização – representados aqui por África e por Moçambique em particular – não reside apenas na forma como aperfeiçoar a democracia, mas em como estabelecer um sistema que pelo menos seja próximo do conceito de uma democracia minimalista.

REFERÊNCIAS

- Abbink, J. & Hesselning, G. S. C. M. (2000). *Election observation and democratization in Africa*. Nova Iorque: St. Martin's Press.
- Alden, C. (2001). *Mozambique and the construction of the new African state*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Bächtiger, A., Dryzek, J.S., Mansbridge, J. & Warren, M.E. (Eds.) (2018). *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Baker, B. (2002). When to call black white: Zimbabwe's electoral reports. *Third World Quarterly* 23/6, 1145-1158. <https://doi.org/10.1080/0143659022000036603>
- Bakken, I.V. & Rustad, S.A. (2018). *Conflict trends in Africa, 1989-2017*. Oslo: Peace Research Institute Oslo.
- Banco Mundial (2018, novembro). Mozambique economic update: less poverty, but more inequality. World Bank. Retirado de <http://www.worldbank.org/en/country/mozambique/publication/mozambique-economic-update-less-poverty-but-more-inequality>
- Barber, B. (1984). *Strong democracy. Participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California University Press.
- Beigbeder, Y. (1994). *International monitoring of plebiscites, referenda and national elections: self-determination and transition to democracy*. Dordrecht e Boston: M. Nijhoff.
- Brito, L. de (2008). *Uma nota sobre voto, abstenção e fraude em Moçambique*. (No. 4). Discussion paper. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.
- Castro, R. e (2017, 14 de setembro). A observação eleitoral em Angola 2017. *Observador*. Retirado de <https://observador.pt/opiniao/a-observacao-eleitoral-em-angola-2017/>

- Comissão dos Direitos Humanos condena violência e ameaças durante eleições em Moçambique. (2018, 19 de outubro). *Observador*. Retirado de <https://observador.pt/2018/10/19/comissao-dos-direitos-humanos-condena-violencia-e-ameacas-durante-eleicoes-em-mocambique/>
- Conselho da Europa (1952, 20 de março). Protocolo adicional à Convenção de protecção dos direitos do homem e das liberdades fundamentais. Paris: Conselho da Europa.
- Comissão Europeia (2000, 11 de abril). *Communication from the Commission on EU election assistance and observation*, COM(2000)191/F.
- EODS (Election Observation and Democracy Support) (2016a). *Compendium of international standards for elections*. Luxemburgo: Publication Office of the European Union.
- EODS (Election Observation and Democracy Support) (2016b). *Handbook for European Union election observation*. Luxemburgo: Publication Office of the European Union.
- Fernandes, T. & Cruz, B.P. da (2018). A democracia na Europa: Alemanha, França, Reino Unido e Espanha face às crises contemporâneas. *Cadernos IDN*, 31. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.
- Ferreira, P. M., Faria, F. & Cardoso, F. J. (2015). O papel de Portugal na arquitetura global do desenvolvimento: opções para o futuro da cooperação portuguesa. *IMVF & ecdpm*.
- Filho, A.P. (2016). Teoria contemporânea da democracia: as visões de Schumpeter e Dahl. *Em Tese*, 13(2), 127-141. <https://doi.org/10.5007/1806-5023.2016v13n2p127>
- Freedom House (2012). *Annual Report 2012*. Retirado de <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/mozambique>
- Freedom House (2018). *Annual Report 2018*. Freedom House. Retirado de <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>
- Gomes, A. (2017). Ana Gomes: “Falta de credibilidade de eleições fragiliza novo Presidente angolano”. *DW* [Online]. Retirado de <https://www.dw.com/pt-002/ana-gomes-falta-de-credibilidade-de-elei%C3%A7%C3%B5es-fragiliza-novo-presidente-angolano/a-40406510>
- Guterres, A. (2018, 15 de setembro). Message for the International Day of Democracy. Retirado de <https://www.un.org/press/en/2018/sgsm19200.doc.htm>

- Hanlon, J. (2010). Frelimo landslide in tainted election in Mozambique. *Review of African Political Economy*, 37(123), 92-95.
- Harrison, G. (1995). Elections in Mozambique. *Review of African Political Economy*, 22(63), 115-118.
- Harvey, D. (2007). *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hoornweg, D. & Pope, K. (2014). Socioeconomic pathways and regional distribution of the world's 101 largest cities. *Global Cities Institute (working paper n. 04)*, Toronto, Ontario, Canada. <https://doi.org/10.1177/0956247816663557>
- Hyde, S. D. (2017). *The pseudo-democrat's dilemma: why election observation became an international norm*. Nova Iorque: Cornell University Press.
- Institute for Security Studies (2017). Less armed conflict but more political violence in Africa. Retirado de <https://issafrica.org/iss-today/less-armed-conflict-but-more-political-violence-in-africa>
- Kelley, J. (2012a). *Monitoring democracy: when international election observation works, and why it often fails*. Princeton: Princeton University Press.
- Kelley, J. (2012b). *The good, the bad, and the ugly: rethinking election monitoring*. Estocolmo: idea.
- Kohnert, D. (2004). Election observation in Nigeria & Madagascar: diplomatic vs. technocratic bias. *Review of African Political Economy*. 31(99), 83-101. <https://doi.org/10.1080/0305624042000258432>
- Lei nº 3/1994, de 13 de setembro, República de Moçambique.
- Lei nº7/1994, de 17 de junho, República de Moçambique.
- Lei nº2/1997, de 18 de fevereiro, República de Moçambique.
- Lindberg, S. I. (2006). *Democracy and elections in Africa*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Lourenço, V. A. (2009). Estado, autoridades tradicionais e transição democrática em Moçambique: questões teóricas, dinâmicas sociais e estratégias políticas. *Cadernos de Estudos Africanos*, 16/17, 115-138. <https://doi.org/10.4000/cea.189>
- Lynch, G. & Crawford, G. (2011). Democratization in Africa 1990-2010: an assessment. *Democratization*, 18(2), 275-310. <https://doi.org/10.1080/13510347.2011.554175>

- Merkel, W. (2014). Is capitalism compatible with democracy? *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft*, 8(2), 109-128. <https://doi.org/10.1007/s12286-014-0199-4>
- Mikaelsson, R. (2008). *Promoting democracy: Sweden and the democratisation process in Macedonia*. Tese de Doutoramento, Linköping University Electronic Press, Linköping, Suécia.
- Mogherini, F. (2016). Prefácio In *Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia*. Bruxelas: European Union External Action.
- Moita, M. (2005). A presença portuguesa na ONUMUZ em Moçambique. *JANUS 2005-A guerra e a paz nos nossos dias*. Retirado de <https://www.janusonline.pt/arquivo/2005/2005.html>
- Nações Unidas (1976a). *Pacto internacional sobre os direitos civis e políticos*. Retirado de http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2_pacto_direitos_civis_politicos.pdf
- Nações Unidas (1976b). *Pacto internacional dos direitos económicos, sociais e culturais*. Retirado de http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidania/educacao_para_a_Defesa_a_Seguranca_e_a_Paz/documentos/pacto_internacional_sobre_direitos_economicos_sociais_culturais.pdf
- Nova vaga de ataques no Norte de Moçambique faz 12 mortos (2018, 24 de novembro). *Público*. Retirado de <https://www.publico.pt/2018/11/24/mundo/noticia/nova-vaga-ataques-norte-mocambique-faz-12-mortos-1852307>
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico). (2014). *Fragile states 2014 domestic revenue mobilisation in fragile states*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico). (2016). *States of fragility. Understanding violence*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico). (2018). *States of fragility 2018*. Paris: OECD Publishing.
- Parlamento Europeu (2008). European Parliament resolution of 8 May 2008 on EU election observation missions: objectives, practices and future challenges (2007/2217(INI)) Parlamento Europeu. Retirado de http://www.europarl.europa.eu/intcoop/election_observation/missions/20081205electonobmissions_en.pdf
- Resolução 797, de 16 de dezembro, Conselho de Segurança da ONU.

- Ronceray, M. (2017). A bureaucratic bias? EU election observation missions in Africa: between independence and development industry. *EU Diplomacy Paper* 03/2017.
- Santos, B. D. S. (2002). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Serra, A. (1993). *Moçambique: da independência à actualidade. Evolução económica e social, 1975-1990*. Lisboa: CESA.
- The Carter Centre. (2017). *A state affair: privatizing Congo's copper sector*. Atlanta: The Carter Centre.
- The Fund for Peace. (2018). Fragile states index. Retirado de <http://fundforpeace.org/fsi/data/>
- Transparency International. (2019). *Corruption perceptions index 2018*. Berlim: Transparency International. Retirado de <https://www.transparency.org/>
- Tribunal de Contas Europeu (2017). *Relatório Especial*, 22. União Europeia, Luxemburgo. Retirado de https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_22/SR_ELECTION_OBS_PT.pdf
- UNDP (United Nations Development Programme) (2018). *Human development indices and indicators. 2018 statistical update*. Nova Iorque: United Nations Development Programme.
- União Europeia (1999). *European joint observation mission to Mozambique*. Comissão Europeia.
- União Europeia (2003). *Mozambique municipal elections. EU election observation mission final report*. Comissão Europeia.
- União Europeia (2004). *Final report on the presidential, legislative and provincial assembly elections observation mission to Mozambique 2004*. EComissão Europeia.
- União Europeia (2009). *Final report on the presidential, legislative and provincial assembly election observation mission to Mozambique 2009*. Comissão Europeia.
- União Europeia (2014). *Final report on the presidential, legislative and provincial assembly election observation mission to Mozambique 2014*. Comissão Europeia.
- Van de Walle, N. (2003). Presidentialism and clientelism in Africa's emerging party systems. *The Journal of Modern African Studies*, 41(2), 297-321. <https://doi.org/10.1017/S0022278X03004269>

- Viana, V.R. (2012). Editorial. *Revista Nação e Defesa. Segurança em África*, 131, 5-8.
- Vines, A. (2019). Global Engagement With Africa Continued to Surge in 2018. Chatham House. Retirado de <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/global-engagement-africa-continued-surge-2018>
- Zakaria, F. (2007). *The future of freedom: illiberal democracy at home and abroad*. Nova Iorque: WW Norton & Company.

ANEXO I: LISTA DE MOE-UE EM ÁFRICA (1994-2019)

2019 (em curso)	Malawi, Moçambique, Nigéria, Senegal, Tunísia
2018	Madagáscar, Mali, Zimbabwe, Serra Leoa, Tunísia
2017	Quénia, Libéria, Gambia
2016	Gabão, Somália, Zâmbia, Gana, Uganda
2015	Burkina-Faso, Burundi, Guiné, Nigéria, Tanzânia
2014	Egipto, Guiné-Bissau, Malawi, Moçambique, Tunísia
2013	Guiné, Quénia, Madagáscar, Mali, Swazilândia
2012	Argélia, Líbia, Malawi, Senegal, Serra Leoa, Togo
2011	Chade, Congo, Níger, Nigéria, Sudão, Tunísia, Uganda, Zâmbia
2010	Burundi, Etiópia, Guiné, Costa do Marfim, Sudão, Tanzânia, Togo
2009	Guiné-Bissau, Costa do Marfim, Malawi, Moçambique, Níger, África do Sul
2008	Angola, Gana, Guiné-Bissau, Ruanda, Zâmbia
2007	Quénia, Mauritània, Nigéria, Serra-Leoa, Togo
2006	Congo, Mauritània, Uganda, Zâmbia
2005	Burundi, Congo, Etiópia, Guiné-Bissau, Libéria
2004	Malawi, Moçambique
2003	Moçambique, Nigéria, Ruanda
2002	Congo, Quénia, Madagáscar, Serra-Leoa, Zimbabwe
2001	Zâmbia
2000	Tanzânia, Zimbabwe
1999	Moçambique, Nigéria
1998	Togo
1997	Moçambique, África do Sul

Fonte: https://eeas.europa.eu/topics/election-observation-missions-eueoms/16679/list-eu-eom-and-eem-missions-1993-2018_en

ANEXO II: LISTA DE MOE DA CPLP

2018	Moçambique, São Tomé e Príncipe
2017	Angola
2016	Guiné Equatorial
2014	Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe
2015	Timor-Leste, Angola
2011	São Tomé e Príncipe
2010	Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe
2009	Moçambique
2008	Angola
2007	São Tomé e Príncipe, Timor-Leste
2006	São Tomé e Príncipe
2005	Guiné-Bissau
2004	Moçambique, Guiné-Bissau
2003	Moçambique
2002	Timor-Leste
2001	Timor-Leste
1999	Timor-Leste (referendo autodeterminação)

Fonte: <https://www.cplp.org/Default.aspx?ID=4483>

ANEXO III: LISTA DE ELEIÇÕES EM ÁFRICA PREVISTAS PARA 2019

1	África do Sul, assembleia nacional e legislaturas provinciais, presidente da assembleia nacional
2	Argélia, presidenciais
3	Benim, parlamento
4	Botsuana, Assembleia nacional, e locais, seguidas de presidenciais
5	Camarões, Assembleia nacional, senado e locais (adiadas de 2018)
6	Chade, Assembleia nacional e locais
7	Egipto, locais
8	Etiópia, locais e casa da federação
9	Gana
10	Guiné, assembleia nacional
11	Guiné-Bissau, assembleia nacional, senado e presidenciais
12	Líbia, referendo, presidenciais e parlamento
13	Madagáscar, assembleia nacional, provinciais, regionais e locais
14	Malawi, presidenciais, assembleia nacional e locais
15	Mali, assembleia nacional
16	Mauritânia, presidenciais e senado
17	Moçambique, presidenciais, assembleia nacional e provinciais
18	Namíbia, presidenciais e assembleia nacional
19	Níger, locais
20	Nigéria, presidenciais, casa dos representantes, e senado, governadores e assembleias estatais
21	Senegal, presidenciais, regionais e locais
22	Somalilândia, casa dos representantes e senado
23	Tunísia, casa dos representantes, casa dos conselheiros e presidenciais

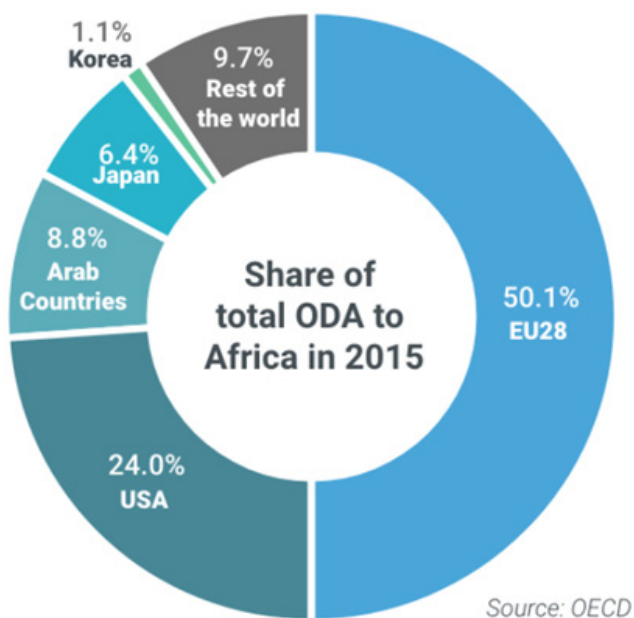
Fonte: Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa,
disponível em <https://www.eisa.org.za/calendar2019.php>

ANEXO IV: ESTRUTURA DE UMA MOE-UE



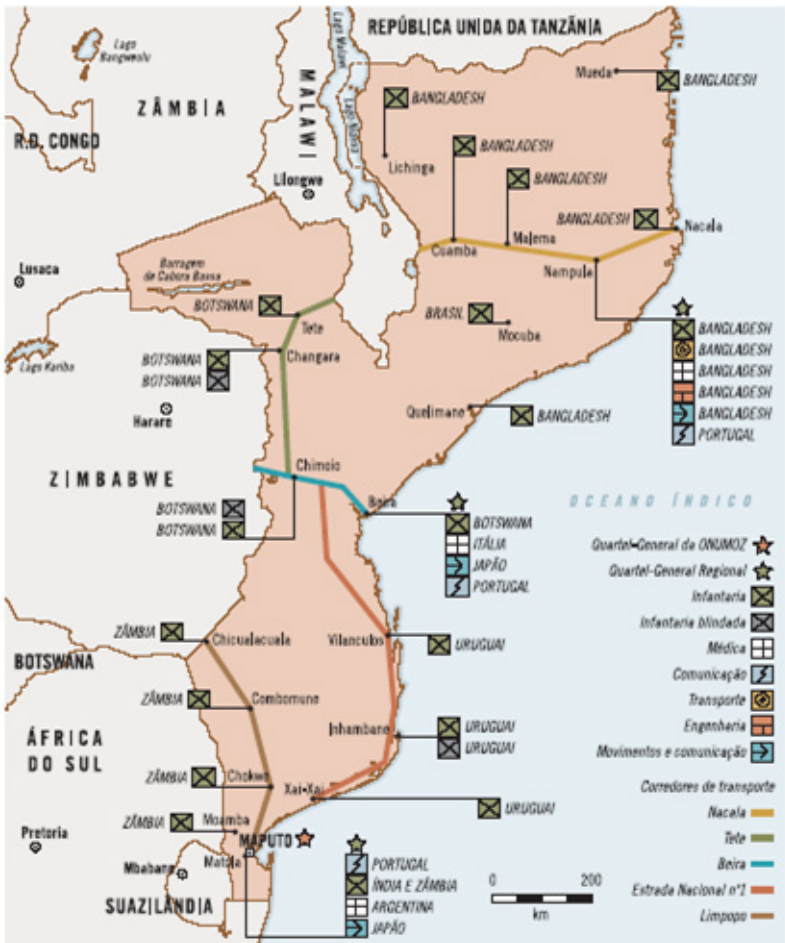
Fonte: Tribunal de Contas Europeu (2017, p. 14)

ANEXO V: REPARTIÇÃO DA ASSISTÊNCIA OFICIAL AO DESENVOLVIMENTO EM ÁFRICA, EM 2015



Fonte: <https://www.africa-eu-partnership.org/en/about-us/financing-partnership>

ANEXO VI: LOCALIZAÇÃO DAS TROPAS DAS NAÇÕES UNIDAS EM MOÇAMBIQUE (ELEIÇÕES 1994)



Fonte: United Nations and Mozambique 1992-1995
(*The United Nations blue books series: Vol. 5*)

ANEXO VII: TRADUÇÃO DE TERMOS ELEITORAIS

Inglês	Português
Counting	Contagem
Tabulation	Apuramento/Escrutínio
Registration	Registro/Cadastro
Polling station	Assembleia de voto
Ballot	Boletim de voto
Ballot box	Urna
Complaint	Reclamação
Appeal	Recurso
Ballot Box stuffing	Enchimento de urnas
Turnout	Afluência

Este trabalho investiga a articulação entre a realização de missões internacionais de observação eleitoral e a consolidação da democracia em África, e em particular em Moçambique. Em concreto reflete sobre o papel das missões de observação eleitoral da União Europeia em Moçambique desde 1994 e apresenta uma análise evolutiva do processo eleitoral e das missões ao longo do tempo, sobretudo com base na análise dos relatórios finais das missões. Destacando que os processos eleitorais são apenas um passo nos processos de democratização, o trabalho mostra como Moçambique conseguiu organizar eleições regulares de 1994 até 2018. As missões de observação eleitoral da União Europeia (tal como outras), têm tido um papel fundamental no aperfeiçoamento do processo eleitoral, aumentando a transparência e diminuindo as tensões e protestos que alimentam radicalizações. No entanto, se esta sucessão de eleições teve o mérito da manutenção da paz, em grande medida não foi acompanhada de um correspondente desenvolvimento económico e social, nem da construção de um campo de batalha política mais equilibrado.